

LIBERTAD ECONÓMICA Y DESARROLLO EN CHILE: ¿EL FIN DE UNA MODERNIZACIÓN ACELERADA?

Economic freedom and development in Chile: The end of an accelerated modernization?

PABLO PANIAGUA* Y PATRICIO ÓRDENES**

Fecha de recepción: 21 de abril de 2021

Fecha de aceptación: 20 de enero de 2022

Abstract: This essay analyzes the evolution of economic freedom in Chile for the period 1970-2018. In light of the evidence, three periods of marked differences are presented for Chile: the “great expansion of economic freedom” (1980-1995), the “consolidation of economic freedom” (1995-2009) and the “stagnation and decline of economic freedom” (2010-2018). The essay argues that the expansion and subsequent stagnation of economic freedom in Chile is related to its successful development process and its current deterioration. The essay also uses the Chilean case as an illustration to make a key point in the theory of economic development, by showing that the relationship between institutions and development occurs through the speed by which economic freedoms expand over time and not necessarily through a technocratic and planned development process. This relationship between institutions and economic growth, via a general expansion of economic freedom, has not been recognized by development economics. The evidence for Chile suggests that the presence of institutions that dynamically promote high degrees of economic freedom is a *sine qua non* condition to sustain sustainable growth rates in the long run.

* Pablo Paniagua, Ph.D. in Political Economy, King’s College London and Senior Researcher, Fundación Para el Progreso. Email: ppaniagua@fppchile.org

** Patricio Órdenes, Master in Public Policy, Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: pjordenes@uc.cl

Keywords: Economic Freedom; Institutions; Economic Development; Planning.

JEL Classification: O10; O43; B52; B53; P16.

Resumen: El presente ensayo analiza la evolución histórica de la libertad económica en Chile para el período 1970-2018. A la luz de la evidencia, se presentan tres períodos de marcadas diferencias para Chile: la «gran expansión de las libertades económicas» (1980-1995), la «consolidación de las libertades económicas» (1995-2009) y el «estancamiento y declive de las libertades económicas» (2010-2018). El ensayo argumenta que la velocidad de expansión y posterior estancamiento de las libertades económicas en Chile esta relacionada con su exitoso proceso de crecimiento y su actual atrofia. El ensayo además utiliza el caso chileno como ilustración para hacer un punto clave en la teoría del desarrollo económico, al evidenciar que la relación entre instituciones y crecimiento ocurre a través de la velocidad con la cual se expanden las libertades económicas en el tiempo y no necesariamente a través de un proceso tecnocrático y planificado. Esta relación entre instituciones y crecimiento económico, vía una expansión generalizada de las libertades económicas, no ha sido reconocida por la literatura. La evidencia para Chile sugiere que la presencia de instituciones que promuevan dinámicamente altos grados de libertad económica es una condición *sine qua non* a fin de lograr tasas de crecimiento sostenibles en el largo plazo.

Palabras clave: libertad económica; instituciones; crecimiento económico; planificación.

Clasificación JEL: O10; O43; B52; B53; P16.

1. Introducción: Chile, ¿paraíso de la libertad económica?

Cada año, el centro canadiense *Fraser Institute* publica el reconocido *ranking* de libertad económica. A través de este esfuerzo, busca cuantificar los grados de libertad económica que logran exhibir diversos países alrededor del mundo. Estos valiosos insumos han servido durante décadas a investigadores, asesores y gobiernos para realizar análisis en materia de libertad económica con perspectiva comparada e institucional.

En la versión 2020 del *ranking*, podemos evidenciar algo que ya viene siendo una tendencia hace casi una década para Chile: el

lento estancamiento en materias de libertad económica en relación con el resto del mundo. Especialmente en los tiempos que corren, durante un proceso de reformulación de sus bases institucionales —cambio constitucional—, resulta fundamental recordar la vital importancia del diseño institucional, en este caso económico, para el desarrollo de una sociedad libre y próspera. Aunque suele ser olvidado en la discusión pública, la libertad económica es, sin lugar a duda, un elemento central e indispensable para cualquier país que aspire a prosperar económicamente.¹ Por tanto, poner énfasis en la evolución de los grados de libertad económica que subyacen en, o son generados por, la institucionalidad económica, es hoy primordial. Sin un diseño institucional que permita y garantice la cooperación voluntaria, el intercambio y el despliegue de la creatividad, simplemente no es posible sustentar crecimiento económico alguno en el largo plazo.

Daron Acemoglu, James Robinson y Simon Johnson describen de manera clara la importancia de las instituciones económicas:

«Las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico porque dan forma a los incentivos de los actores económicos clave en la sociedad. En particular, influyen en la organización de la producción e inversiones en tecnología y capital físico y humano. Aunque los factores culturales y geográficos también pueden influir en el desempeño económico, las diferencias en las instituciones económicas son la principal fuente de diferencias entre países en crecimiento económico y prosperidad.»²

Así las cosas, el *ranking* elaborado por *Fraser Institute* clasifica la posición relativa de 162 países en relación con los grados de la libertad económica que poseen. Así, Chile *avanzó* en el ranking global, pasando desde el puesto 17 en 2019 al 14 en 2020. Sin embargo, como veremos en este ensayo, al margen de este avance Chile lleva alrededor de una década estancado en materias de libertad económica. Cabe destacar que la versión 2020 del ranking

¹ Para explorar la relación entre libertad económica, otras libertades y bienestar véase: Sen (2000) y Deaton (2015).

² Acemoglu, Johnson y Robinson (2005), p. 389. Véase también North (1994).

se basa en datos del 2018, por lo que el resultado actual muestra un rezago institucional y de política pública de un par de años atrás; poco antes que comenzará el período de protestas sociales en Chile iniciado en octubre del 2019³.

Sin embargo, más allá de examinar si Chile ha mejorado o no su posición respecto al año anterior —un análisis de muy corto plazo—, resulta interesante analizar el desempeño de Chile durante todo el período de medición para el que existen datos, que —en el caso del *Fraser Institute*— van desde 1970 hasta hoy. En las siguientes líneas intentaremos explicar qué se entiende por libertad económica, explicando el por qué es importante su medición y qué conclusiones podemos esgrimir para Chile a la luz de décadas de mediciones. El lector podrá dar cuenta de que Chile ha experimentado un rápido auge y, posteriormente, un sostenido estancamiento en materias de libertad económica en un lapso de menos de tres décadas. Además, de forma novedosa, propondremos la identificación de tres períodos de marcadas diferencias: la «gran expansión de las libertades económicas» (1980-1995), la «consolidación de las libertades económicas» (1995-2009) y el «estancamiento y declive de las libertades económicas» (2010-2018).

Chile experimentó un auge bastante interesante en el ranking de libertad económica hasta fines de la primera década del siglo XXI, auge que llevó a posicionar a dicho país dentro del *top ten* del *ranking* en 2009, ubicándose como la novena economía más libre del mundo. No obstante, desde 2009 a la fecha, Chile no ha logrado superar ni tampoco mantener aquella posición, mostrando no solo un estancamiento, sino también un retroceso en materias de libertad económica. Al año 2020 Chile ha retrocedido al puesto 14, alejándose cada vez más de los lugares de avanzada.

³ Las mediciones publicadas por *Fraser Institute* poseen un rezago temporal (*lag*) de 2 años, debido al tiempo necesario para medir, compilar, y analizar todas las variables para los 162 países que incluyen el ranking mundial. Por esto, la publicación del 2020 (la más reciente al momento de escribir este artículo) se construyó en realidad con datos registrados en 2018. Por otra parte, el puntaje y lugar en el ranking obtenido por cada país en años anteriores se actualiza con cada nueva edición. Por ejemplo, en la publicación 2019 (que refleja la situación de 2017) Chile apareció en el puesto número 13 en el ranking mundial. Sin embargo, en la última publicación 2020, la posición de 2017 fue actualizada y Chile quedó en el lugar número 17 para aquel año.

La contribución de este ensayo es doble: primero, se explora la relación histórica entre el ranking de libertad económica y las instituciones subyacentes en un país —de paso validando las tesis institucionalistas de Acemoglu, North, Coase, etc.— y, segundo, se evidencia la relevancia *relativa y dinámica* de la libertad económica, y lo importante que es su *velocidad de cambio* en el tiempo, para poder sostener un crecimiento económico que perdure a lo largo del tiempo. Este punto referente a la velocidad de cambio y a la posición relativa de las libertades económicas en el tiempo es clave para entender el despliegue económico en países emergentes y sus potenciales estancamientos comúnmente asociados a «la trampa del ingreso medio»⁴. Dichas contribuciones son expuestas a través de la evidencia del desempeño de Chile en el *ranking* de libertad económica a lo largo de cuarenta años de datos económicos.

Por otra parte, la evidencia analizada en este ensayo sugiere además dos conclusiones interesantes para el debate público y académico:

Primero, que si se observan los países líderes de la libertad económica —actualmente (2020) Nueva Zelanda, Suiza, Australia, Canadá y Dinamarca—, y además consideramos que, como lo ha mostrado una encuesta Cadem⁵, los chilenos aspiran a que Chile se aproxime a aquellos modelos de desarrollo (según dicha encuesta un 28% de los chilenos cree que Nueva Zelanda es el modelo al que Chile debiese aspirar), entonces, el norte para Chile debería ser la hoy extraviada libertad económica y la facilidad para hacer negocios, y no el alejarse cada vez más de las políticas pro-mercados como pareciese ser el rumbo adoptado desde 2011. Nueva Zelanda, de hecho, es hoy número 1 en el *ranking* de libertad y facilidad para hacer negocios *Doing Business 2020* del Banco Mundial, y Chile, apenas el 59⁶.

Segundo, que el relato según el cual en Chile reinaría un «capitalismo salvaje y desregulado», en donde la libertad económica

⁴ Para una crítica a la tecnocracia económica relacionada con tratar de «diseñar» o «planificar» el progreso económico véase: Easterly (2001) y Easterly (2014).

⁵ Cadem (2020).

⁶ Ver el ranking *Doing Business 2020* de la Banca Mundial en: <https://espanol.doingbusiness.org>

sería juez y parte en los asuntos públicos, no tiene realmente fundamento en la evidencia⁷. Chile hoy está retrasado en materias de libertad económica y facilidad para hacer negocios, lo que evidencia, en lugar de excesivos grados de capitalismo, la necesidad de optimizarlo y ponerlo en forma. De hecho, hoy ni siquiera está *top ten* en ningún ranking de libertad económica conocido. En esta materia hace décadas que Chile no es un referente en el mundo y dista mucho de ostentar un verdadero capitalismo competitivo, eficiente y libre.

Este ensayo concluye sugiriendo que, si Chile no actúa a nivel de política pública para volver a recuperar y acelerar sus posiciones en el ranking de libertad económica, seguirá lentamente retrocediendo y generando cada vez menos crecimiento económico inclusivo, traduciéndose en menores oportunidades y mayores tensiones sociales que solo se incrementarán en la medida que no haya ni una economía pujante ni espacio fiscal para responder a las demandas sociales que se han hecho acuciantes desde octubre del 2019.

2. ¿Qué mide el índice de libertad económica del *Fraser Institute*?

El índice de libertad económica elaborado por *Fraser Institute* tiene como propósito cuantificar el grado en que las políticas públicas e instituciones de diversos países contribuyen a la libertad económica. Inspirados en el trabajo de Rose y Milton Friedman⁸, para el *ranking* los pilares de la libertad económica se expresan a través de cinco grandes áreas: tamaño del gobierno; sistema legal y seguridad de los derechos de propiedad; estabilidad monetaria; libertad de comercio internacional; y regulación crediticia, laboral y de negocios. El índice se obtiene con el resultado del promedio de los valores obtenidos en dichas áreas. En total, el *Index of Economic Freedom* recoge y analiza 44 distintas variables para reflejar el grado de libertad económica presente en 162 países. Cabría entonces preguntarse:

⁷ Para una examinación crítica de este debate en Chile consultar Paniagua (2021a, capítulo 3).

⁸ Véase Friedman, M. y Friedman, R. (2008).

¿por qué específicamente se escogen estas cinco áreas como indicadores de libertad económica? A continuación, se presenta una breve descripción de la lógica subyacente detrás de esta elección, en donde definiremos de forma sucinta las cinco áreas importantes del índice de libertad económica y el por qué estas variables son fundamentales para la riqueza de las naciones.

Área 1: Tamaño del Gobierno

A medida que aumenta el gasto público, los impuestos, y el tamaño de las empresas controladas por el gobierno, el rango de elección personal, es decir, la posibilidad que tienen las personas para tomar sus propias decisiones en el mercado, es sustituida por la toma de decisiones gubernamental, y, en consecuencia, la libertad económica se reduce⁹. El tamaño y alcance del Estado, cuando este se expande más allá de lo prudente en las distintas esferas de lo social y lo económico, tiende a ampliarse en desmedro de las libertades personales y los rangos de acción que los individuos pueden tomar. La expansión del Estado en áreas de regulación y mayor burocracia también pueden resultar en una reducción de libertades individuales. Además, conforme se expande el Estado y su burocracia, este tiene que costear financieramente dicha expansión, utilizando por lo general aumentos en las tasas impositivas que deben pagar las personas y las empresas¹⁰. Este aumento de los impuestos generalmente merma nuestros ingresos y poder adquisitivo, reduciendo nuestra libertad económica.

Área 2: Sistema Legal y Seguridad de los Derechos de Propiedad

La protección de las personas y de sus bienes adquiridos legítimamente es un elemento central tanto de libertad económica como de la sociedad civil. De hecho, es una de las funciones fundamentales del buen gobierno. La seguridad y estabilidad de los derechos de propiedad es un elemento clave en el orden social, ya que genera estabilidad de posesión, lo cual permite que los individuos puedan

⁹ Véase Acemoglu y Robinson (2019) y Asimakopoulos y Karavias (2016).

¹⁰ Para ver los efectos nocivos en la economía y en el crecimiento económico debido a una gran expansión del Estado consultar: Asimakopoulos y Karavias (2016).

intercambiar libremente sus bienes y hacer uso de ellos como estimen conveniente. Cuando existe seguridad y estabilidad de los derechos de propiedad, puede entonces surgir el sistema de libre intercambio y nacen los mercados, a través de los cuales los individuos pueden vender y comprar sus derechos de propiedad. Por medio de mercados libres de intercambios y ventas —sostenidos por los derechos de propiedad— surgen a la vez los precios de mercado, que son la base de la coordinación económica y la fuente de racionalidad económica dentro de un sistema social¹¹. Solo a través de un marco jurídico creíble y responsable que otorgue estabilidad, predictibilidad y seguridad a los derechos de propiedad, puede existir un orden económico racional y productivo sostenible que genere valor para las personas¹².

Área 3: Estabilidad Monetaria

La inflación monetaria, mediante la devaluación del valor del dinero, erosiona el poder adquisitivo de salarios y ahorros de las personas. La inflación es particularmente nociva sobre todo para los estratos de menores ingresos, ya que sus salarios no suelen estar indexados a unidades de cuenta (como la Unidad de Fomento UF en Chile), y, peor aún, por lo general no generan rentabilidades superiores a las tasas de inflación, por lo que su capacidad de compra se ve disminuida en el tiempo¹³. Al final del día, la inflación —al reducir sostenidamente nuestro poder de compra— es una forma más bien soterrada de impuestos que se nos impone por parte de los Bancos Centrales y los gobiernos¹⁴. La inflación es nociva también para la coordinación económica, ya que distorsiona salarios, los precios de mercado y las deudas que contraen los ciudadanos con los bancos.

¹¹ Respecto al rol epistemológico y de coordinación fundamental que cumplen los precios en una sociedad descentralizada y compleja véase: Hayek (1983) y Huerta De Soto (2005).

¹² Respecto al rol fundamental de los derechos de propiedad y la propiedad privada en un orden social racional y la *imposibilidad* económica de poder sustentar un sistema económico productivo sin la propiedad privada véase: Mises (1983) y Huerta De Soto (2005).

¹³ Para una explicación del por qué la inflación daña sobre todo a los más pobres y necesitados, consultar: Martínez (2000) y Horwitz (2003).

¹⁴ Véase Friedman, M. y Friedman, R. (2008).

La inflación es grave tanto por que daña a los más necesitados como por que erosiona la capacidad de coordinación del sistema de precios afectando a toda la economía¹⁵. Cuando la inflación no solo es alta sino también volátil, se hace difícil para las personas planificar el futuro y sus inversiones y, por lo tanto, hacer un uso efectivo de la libertad económica que poseen para mejorar sus vidas.

Área 4: Libertad para el Comercio Internacional

La libertad para intercambiar —en su sentido más amplio: comprar, vender, hacer contratos, y así sucesivamente— es esencial para la libertad económica, que se reduce cuando la libertad para el intercambio no incluye empresas e individuos de otras naciones. Al igual que la libertad económica para poder intercambiar bienes y servicios dentro de una misma nación es fundamental para el progreso, la libertad de intercambiar bienes con otros que están fuera de nuestras fronteras es igual de fundamental para generar progreso y bienestar¹⁶. No por una frontera —o una línea ficticia entre dos personas—, significa que los beneficios intrínsecos del intercambio libre se vean afectados de alguna forma. Si dos individuos de un mismo país intercambian bienes y servicios y ambos se benefician de dicho intercambio, la misma lógica aplica para las naciones¹⁷. Sin embargo, además de ser un motor de progreso y de crecimiento, constituyen también una forma de poder expresar las libertades más básicas: a saber, nuestras libertades de poder vender y comprar bienes y servicios con las personas que se nos plazca, en el lugar que se nos apetezca.

Área 5: Calidad de la Regulación

Los gobiernos a menudo pueden caer en implementar onerosas —y a veces hasta innecesarias— regulaciones que limitan el derecho de intercambiar, obtener crédito, contratar, operar libremente

¹⁵ Para un análisis de los complejos daños de la inflación en el sistema de coordinación de precios consultar: Horwitz (2003) y Huerta de Soto (2005).

¹⁶ Para una reflexión filosófica e institucional de las ventajas del libre comercio véase Smith (2011) y Labrie y Doucet (2015).

¹⁷ Para ver la importancia del libre intercambio internacional y del libre comercio en el progreso y en nuestras libertades consultar: Bhagwati (2003).

un negocio o trabajar para quien se desee. En el afán de regular las actividades económicas, pueden caer en una sobre-regulación de las actividades económicas, imponiendo niveles de regulación excesivos e innecesarios que afectan la capacidad de emprender de los ciudadanos. Muchas regulaciones, patentes, permisos y excesiva burocracia asociada a la sobre-regulación, incrementan los costos de emprender, haciendo cada vez más difícil que las personas puedan crear nuevas empresas y negocios, quitándole dinamismo a la economía. Excesivas e innecesarias regulaciones complejizan y suben las barreras de entrada para los pequeños actores, desincentivándolos a emprender, cuestión que, en última instancia, genera un daño en la capacidad de generar nuevos empleos y crecimiento en toda la economía.

Una buena regulación puede ser importante y favorecer la libre competencia, ayudando a que el sistema económico sea más transparente y menos propenso a abusos y colusión; no obstante, si la regulación resulta ser ineficiente, mal diseñada y llena de burocracia, la misma regulación puede terminar afectando el dinamismo económico, favoreciendo a las empresas ya existentes y perjudicando a los nuevos actores que deseen introducir mayor competencia al sistema¹⁸. En otras palabras, la regulación puede ser un arma de doble filo: si bien diseñadas y con poca burocracia estas pueden ayudar a hacer los mercados más eficientes y competitivos, mal diseñadas y generadoras de excesiva burocracia, pueden mermar el crecimiento económico de largo plazo. Lo fundamental entonces, para proteger la libertad económica de las personas, es que la regulación facilite el intercambio transparente y exento de fraude, no que lo obstruya, de esta forma *reduciendo* los costes de transacción en vez de incrementarlos¹⁹.

Habiendo repasado los aspectos esenciales de cada una de las cinco variables que componen el índice de libertad económica, es importante mencionar que el puntaje final obtenido por cada país

¹⁸ Para un análisis de economía política respecto a los beneficios y riesgos de la regulación económica y su impacto en el crecimiento económico consultar: Broughel (2017) y Acemoglu y Robinson (2012).

¹⁹ Para entender la relación entre regulación, costes de transacción e intercambios consultar: Coase (1992) y North (1994).

en el índice es el resultado del promedio ponderado final de las cinco variables, asignándole a cada una un valor entre 1 y 10, donde un resultado más alto (10) representa un mayor nivel de libertad económica y un valor más bajo (1), menor nivel de libertad económica²⁰.

3. La importancia de la libertad económica

El índice de libertad económica, al estar compuesto de sub-indicadores, es capaz de condensar en una sola puntuación numérica el grado de libertad económica presente en diversas áreas de un país. Esto permite obtener una panorámica general y comparada de las diversas economías que recoge el índice, sus áreas más débiles o fuertes, y observar tendencias, así como también captar la calidad de las instituciones de cada país.

Los países que han logrado posicionarse en los primeros lugares del ranking —los países con los mayores niveles de libertad económica— son también países en los cuales sus habitantes pueden disfrutar de mejores estándares de vida en comparación con aquellos en los cuales hay nullos o bajos niveles de libertad económica.

Por ejemplo, como hemos mencionado, una gran mayoría de los chilenos en una encuesta reciente declaraban creer que Nueva Zelanda es el país con un modelo de desarrollo preferible al que deberían apuntar como nación. Nueva Zelanda, de hecho, es hoy número 1 en el *ranking* de libertad y facilidad para hacer negocios Doing Business 2020 de la Banca Mundial, y Chile apenas el 59. De esta forma, si Chile quisiera parecerse a Nueva Zelanda, los rankings de libertades económicas y de facilidades para hacer negocios deberían ser un insumo importante al momento de diseñar políticas públicas.

Otro ejemplo paradigmático de lo anterior es la relación de la libertad económica con otros indicadores. A lo largo de los años se

²⁰ El lector interesado en ver cómo se obtienen los valores numéricos de cada variable y la metodología empleada, puede consultar el apéndice: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2019-appendix.pdf>.

ha demostrado que los países que alcanzan los mayores niveles de libertad económica son también los países con mayor PIB per cápita del mundo, menores niveles de pobreza y mejores indicadores económicos en general; además de ser países en los cuales hay mayor respeto por libertades políticas y civiles, e incluso una mayor expectativa de vida²¹. La evidencia señala que la libertad económica impulsa de manera positiva el bienestar de los ciudadanos, no solo en términos de bienestar material básico y poder de compra, sino que también en términos de indicadores sociales e individuales del bienestar humano en general: áreas como salud, educación y felicidad en la vida son variables que se ven afectadas positivamente con la expansión de las libertades económicas²². Esto es cierto si comparamos diferentes países y regiones entre sí, o si los comparamos a lo largo del tiempo. Así lo ha demostrado, por ejemplo, Heritage Foundation, al evidenciar una fuerte correlación para un gran número de países entre libertad económica y progreso social, estándar de vida, desarrollo humano y medioambiente, entre otras²³.

También es notable constatar que las naciones con niveles más altos de libertad económica tienen además una tendencia hacia una distribución más equitativa del ingreso²⁴, cuestión que, de hecho, también se ha observado para el caso chileno, en donde la tendencia a la reducción de la desigualdad comienza recién a fines de los años ochenta, que coincide con el período de explosivo aumento de las libertades económicas²⁵.

A pesar de los problemas relacionados con la causalidad, la literatura económica cuenta con gran cantidad de estudios empíricos en los cuales, utilizando la libertad económica como variable independiente (para capturar la relación causal), se constata que esta efectivamente sí es *causal directa* de efectos positivos en variables

²¹ Véase Labrie y Doucet (2015).

²² Para ver la evidencia empírica entre mayor libertad económica y mayores niveles de progreso económico y bienestar en general consultar: Gehring (2013), Deaton (2015) y Sen (2000).

²³ Miller, Kim y Roberts (2021), pp. 21-31.

²⁴ Para una revisión de la relación entre libertad económica y desigualdad en América Latina consultar: Sutter y Zahadat (2020) y Paniagua (2021a).

²⁵ Véase: Sapelli (2014), p. 64 y Valdés (2018).

tanto económicas como relacionadas a la calidad de vida y el progreso social en una gran cantidad de casos analizados²⁶.

Como hemos visto, los beneficios de la libertad económica se extienden mucho más allá de mayores ingresos o reducción de la pobreza, sino que también afectan de forma positiva las capacidades de los seres humanos, sus libertades negativas y posibilidades de poder expresarse como individuos libres, y otros aspectos mucho más amplios de la vida como el bienestar social y el desarrollo humano²⁷. Incluso, se han evidenciado relaciones con variables tan relevantes como sentimiento de bienestar de las personas y felicidad reportada (bienestar subjetivo y emocional)²⁸.

Ahora bien, sólo en materia económica, el impacto de la libertad económica es ya sustancial: en 2020 aquellos países que se ubicaron dentro del 25% con menores libertades económicas, registraron que, en promedio, un 31,5% de su población se encontraba bajo la línea de la pobreza extrema, mientras que en los países dentro del 25% con mayor libertad económica el nivel de pobreza descendía a 1,7%. Asimismo, el *ingreso promedio* del 10% más pobre de la población en las naciones con mayor grado de libertad económica, es mucho mayor que el ingreso del mismo segmento (*10% más pobre*) en las naciones con menores libertades económicas. El mismo informe del *Fraser Institute* de 2020, reveló que las naciones ubicadas en el cuartil superior del índice tenían un PIB per cápita promedio de US\$44,198, comparado con apenas US\$5,754 del cuartil más bajo. En las figuras 1 y 2 se observa la relación entre la libertad económica de los países y variables económicas como el ingreso del 10% más pobre e ingreso per cápita.

²⁶ Para una revisión de la literatura relacionada con la libertad económica y fenómenos de causalidad, véase: Hall y Lawson (2014). Para mayor evidencia consultar: Gehring (2013) y Gropper, Lawson y Thorne (2011). Para una revisión actual de la literatura ver Paniagua (2021b).

²⁷ Para entender el rol liberador y emancipador de la libertad económica y del progreso económico en general, y cómo estos afectan de forma positiva las capacidades de los individuos y sus posibilidades de poder expresarse libremente y de moldear su propio destino ver: Sen (2000). Para examinar el rol emancipador del dinero y de los mercados consultar Peña (2017).

²⁸ Para explorar la relación positiva entre mayor libertad económica y mayores niveles de felicidad y satisfacción personal consultar: Gropper, Lawson y Thorne (2011) y Paniagua (2021b).

FIGURAS 1 Y 2. LIBERTAD ECONÓMICA E INGRESO DEL 10% MÁS POBRE Y LIBERTAD ECONÓMICA E INGRESO PER CÁPITA



Fuente: *Economic Freedom of the World*, 2020.

4. Chile: un análisis histórico de su libertad económica 1980-2021

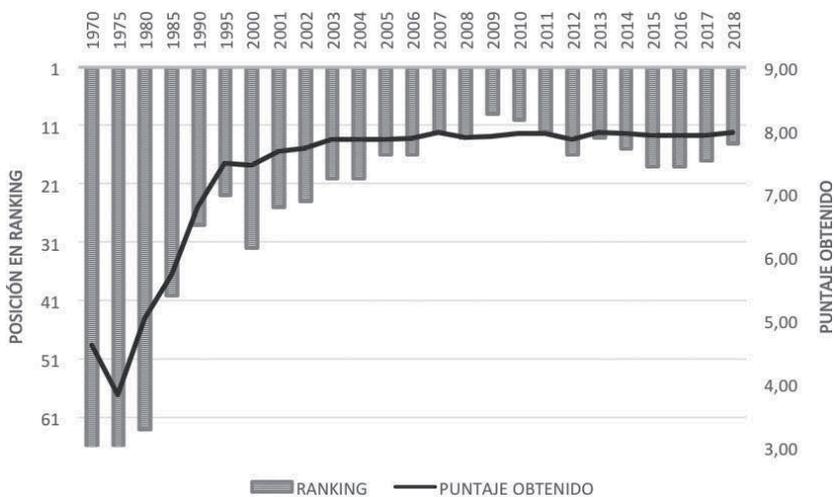
A la luz de los datos revelados en la última medición del *ranking*²⁹, el índice de libertad económica se mantiene encabezado por Hong Kong (8.94), seguido por Singapur (8.65), Nueva Zelanda (8.53), Suiza (8.43), Australia (8.23) y Estados Unidos (8.22). Mientras que en las posiciones más bajas están Libia (4.72), Sudán (4.21) y Venezuela (3.34).

Respecto a Chile, este se situó en el lugar N°14 entre 162 países. De esta manera, Chile *avanza* tres puestos con relación al lugar obtenido en la medición anterior del 2019 (N°17) y mantiene el liderazgo en libertad económica en América Latina, seguido a gran distancia por Perú (7.76, N°29) y Uruguay (7.25, N° 66). Se debe tener en consideración que esta nueva versión del ranking se basó en datos del 2018, por lo que el resultado muestra el escenario país de aquel año. Este punto es clave, ya que el ranking 2020 no evidencia la real situación del país hoy, sobre todo después del «18-O» 2019 (estallido social), ni después de las políticas públicas post-pandémicas (post

²⁹ Véase la última versión del ranking en: Gwartney, Lawson, Hall y Murphy (2020).

Covid-19) expansivas y alejadas en gran medida de la libertad económica. Sin embargo, como veremos, al margen de este leve avance en el ranking, Chile lleva años estancado en materias de libertad económica, debido a que otros países han hecho relativamente mejor la tarea y han logrado avanzar más rápido en estas materias.

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DE CHILE EN EL RANKING Y PUNTAJE OBTENIDO 1970-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Fraser Institute*³⁰.

Como se puede evidenciar en la figura 3, hace años que Chile ha desviado el foco en materia económica, y se ha olvidado tanto de la libertad económica como del crecimiento, lo que ha significado no poder retomar las competitivas posiciones (*top ten*) que hace una década dicho país obtenía en el ranking. Los resultados

³⁰ El gráfico presenta en el eje vertical izquierdo la posición de Chile en el ranking de libertad económica (las barras), y, en el eje vertical derecho, el puntaje numérico obtenido aquel año. Las fechas se muestran en el eje horizontal superior. Por ejemplo, en el año 2012 Chile obtuvo un puntaje absoluto de 7,86 y la posición número 16 dentro del ranking.

de tal negligencia están a la vista. En la figura 3 abajo, se muestra la evolución histórica que ha registrado Chile tanto en sus posiciones relativas alcanzadas en el ranking como en el puntaje numérico obtenido (de 1 a 10 en la escala) para la totalidad del período que existen mediciones³¹. A simple vista se pueden observar los tres grandes periodos de libertad económica que marcan la evolución histórica de Chile: primero, la «gran expansión de las libertades económicas» (1980-1995); segundo, la «consolidación de las libertades económicas» (1995-2009); y, tercero, el «estancamiento y declive de las libertades económicas» (2010-2018). A continuación, analizaremos dichos períodos en detalle.

4.1. *Las dos fases de expansión de la libertad económica: 1985-2009*

Podemos así visualizar de la figura 3 arriba, que no es sino hasta mediados de la década del 70 que Chile comienza a mejorar sus posiciones y puntajes, comenzando desde el puesto número 95 en 1975 hasta lograr situarse número 23 en 1995. El punto más bajo de Chile en su historia en el ranking fue alcanzado en 1975, donde tuvo la posición 95, según las mediciones actuales. Posteriormente, durante las décadas de los 80 y de los 90, Chile experimentó una revolución económica positiva y considerable, pasando a escalar de forma acelerada en el ranking. En 1980 Chile tenía apenas la posición 63 del mundo en libertades económicas, pero ya en 1995 alcanza la posición número 23. Esto evidencia que durante el periodo 1980-1995 Chile vivió un periodo único en sus expansiones de libertad económica, impulsando reformas pro-mercado y expandiendo aceleradamente las libertades económicas de todos sus ciudadanos³². Este período de considerables expansiones de las libertades económicas, ocurrido durante 1980 y 1995, lo denominaremos la «gran expansión de las libertades económicas». Sus efectos positivos en el

³¹ La base de datos con la cual se realizó el análisis corresponde a la actualización 2020 del índice, disponible en: <https://www.fraserinstitute.org/resource-file?nid=13665&fid=14767>.

³² Para un análisis de este período véase Lüders (2007), De Gregorio (2005) y Velasco (1994).

bienestar, el desarrollo humano y en la calidad de vida de los chilenos ha sido evidente³³. Como bien ya lo señalara el PNUD en 1998:

«El país ha tenido una serie de importantes logros en el ámbito económico y social. Ha mantenido una alta tasa de crecimiento. Han aumentado los salarios reales. Ha bajado la inflación y la cesantía a niveles históricos. (...) En suma, Chile, en los últimos diez años, ha más que duplicado su nivel de ingresos per cápita. Junto a ello, disminuye la pobreza en forma constante a la vez que se aumenta el Desarrollo Humano. Se incrementa el gasto social casi al doble, especialmente en educación, salud y vivienda. Se impulsa la descentralización territorial tanto regional como comunal y se prioriza a la gente en el diseño de las políticas públicas.»³⁴

Tal fue el impacto de la expansión de las libertades económicas en la economía chilena (1980-1995), que durante la década de los 90' Chile se mantuvo creciendo a más de dos veces (2,2 veces) la tasa de crecimiento de la economía mundial, en instancias que antes de aquello —entre mediados del siglo XX y 1990— en general lo hacía por debajo de la economía mundial³⁵. Esta experiencia demuestra el impacto que tienen las instituciones —y sus reformas en el caso chileno— en acelerar la expansión de las libertades económicas, que se traduce a continuación en crecimiento económico y en un mayor desarrollo humano. No es casualidad entonces que las reformas institucionales chilenas, enfocadas en la rápida expansión de las libertades económicas de sus ciudadanos durante 1980-1995, se tradujeran luego en un crecimiento económico sin precedentes durante 1990-2000. Esta relación entre instituciones y crecimiento económico, no a través de una planificación tecnocrática, sino mediante una expansión de las libertades económicas, no ha sido reconocida lo suficiente por la literatura³⁶.

³³ Para un análisis social y multidimensional de los impactos positivos que tuvo la modernización capitalista chilena en el desarrollo humano durante el periodo 1980-1996, consultar: el primer y segundo Informe de Desarrollo Humano Chile realizados en 1996 y 1998 respectivamente.

³⁴ PNUD (1998), p. 15-16.

³⁵ Cortázar (2019), pp. 7-8.

³⁶ Véase: Easterly (2014) y Goldstone (2015).

Posterior a aquel periodo (1980-1995) de acelerados avances en las expansiones de las libertades económicas, y luego de un abrupto descenso en el año 2000 —influido por los efectos de la crisis asiática—, Chile da paso nuevamente a un período de alzas en el *ranking* que, si bien fueron sostenidas y positivas en el tiempo, esta vez serían mucho menos significativas y más lentas con respecto al periodo 1980-1995 (ver figura 3).

Es así como Chile logra avanzar desde el puesto número 25 en 2001 hasta alcanzar en 2009 su posición histórica más competitiva en el ranking: la novena economía más libre del mundo. Es decir, en el período 1995-2009 Chile vuelve a experimentar una expansión de sus libertades económicas, transitando desde la posición 25 del ranking a ser parte del *top ten* mundial con la posición 9 en el 2009; todo un logro que ha formado parte del milagro económico que ha vivido Chile desde el retorno de la democracia. Este segundo período positivo de expansión, pero bastante menos acelerado, en materias de libertades económicas durante 1995-2009, lo podemos denominar como la «consolidación de las libertades económicas» en Chile.

De esta forma, y sintetizando, Chile desde sus sombríos períodos en materias de libertades económicas en los años 60-70, ha experimentado dos fases altamente positivas y valiosas de expansión de las libertades: la primera fase de la «gran expansión de las libertades económicas», ocurrida durante 1980-1995 y, posteriormente, la segunda fase de «consolidación de las libertades económicas» ocurrida durante 1995-2009. Dos fases extraordinarias en materia de expansión de las libertades económicas, que se tradujeron en las dos décadas de mayor crecimiento en la historia de Chile. Estas dos fases (1985-1995) y (1995-2009) confirman los beneficios del progreso económico y de una permanente y rápida expansión de las libertades económicas, que ayudaron a Chile a vivir su propia experiencia latinoamericana de lo que el Premio Nobel en Economía Angus Deaton denomina «El Gran Escape»³⁷: la transición de las sociedades desde la pobreza y la miseria hacia las oportunidades, las libertades y el progreso³⁸.

³⁷ Véase Deaton (2015).

³⁸ Respecto a las mejoras en las condiciones de vida de los chilenos véase: Dosque y Valente (2018).

4.2. *El estancamiento y descenso de la libertad económica: 2010-2021*

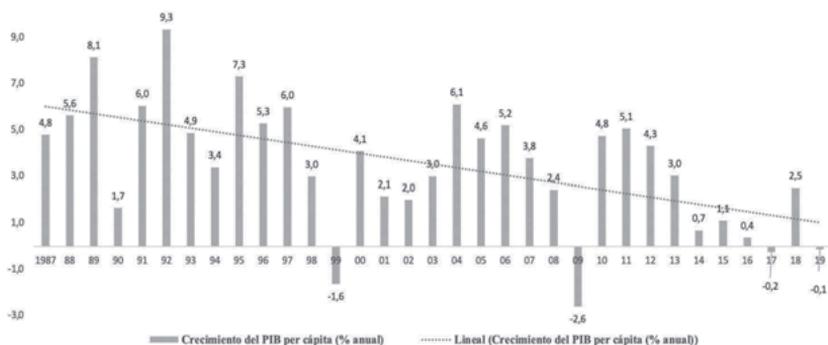
Sin embargo, esta historia de éxito y de expansión de las libertades económicas se ha ido lentamente desacelerando y perdiendo con el paso de los años. De hecho, en la última década (desde el 2010 en adelante) Chile ha experimentado importantes retrocesos y un persistente estancamiento en materias de libertad económica (ver figura 3). Un ejemplo de ello es que si bien Chile alcanzó el *top ten* con la posición 9 en el 2009, ya solo un par de años después, en el 2012, Chile desciende abruptamente al lugar número 16 del ranking, y tres años más tarde, en el 2015, pierde dos posiciones más, llegando al lugar 18 del ranking, situándose por debajo incluso de las posiciones que lograba en 2005.

Es decir, en el 2015 Chile ya había experimentado casi una década completa (2005-2015) de retroceso y estancamiento de sus libertades económicas. De hecho, si se observa la figura 3 con más atención, es posible notar que desde el 2009 en adelante Chile comienza a perder posiciones *relativas* en el ranking mundial y no vuelve nunca más a formar parte del *top ten* del mundo (con excepción del 2010); alcanzando su punto más bajo en los años 2015 y 2016, momento en donde obtiene solo la posición 18 en el *ranking*, la peor posición en libertades económicas para dicho país en la última década.

Otro elemento interesante que se desprende del periodo 2010-2018 es que, si analizamos el puntaje obtenido por Chile (en vez de su posición), podemos notar que este vivió una desaceleración de su expansión de libertad económica, representada por un estancamiento de su puntaje absoluto obtenido. En otras palabras, durante los años 2000 fue cada vez más difícil para Chile continuar expandiendo las libertades económicas, por lo que el puntaje obtenido fue creciendo marginalmente (cada vez menos y menos en el tiempo), notando una marcada desaceleración respecto a los dos periodos anteriores. En efecto, el puntaje numérico absoluto de Chile se *ha mantenido estancado* entorno a 7,86-7,96 desde 2011 en adelante, disminuyendo incluso en algunos años y sin ser capaz de superar aquella barrera o «techo» de su libertad económica, evidenciando un claro estancamiento de sus libertades económicas durante toda la última década.

Resulta también interesante advertir el *timing* o momento histórico en el cual el proceso de expansión de las libertades económicas en Chile se detiene, pues coincide precisamente con el marcado proceso de desaceleración económica que experimenta el país alrededor de los años 2011-2013. Es sabido que Chile comenzó a experimentar un proceso de desaceleración económica desde el año 2011 aproximadamente, momento en el cual el país comienza a crecer a tasas cada vez más bajas³⁹. Este proceso de desaceleración económica se intensifica en el 2013 y en el 2014, marcando el inicio de la peor fase (2014-2019) del crecimiento económico chileno desde la década de los 70'. Este proceso de desaceleración se ve de forma gráfica en la siguiente figura 4 abajo.

FIGURA 4. CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA EN CHILE (% ANUAL) 1987-2019⁴⁰



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

De la figura 4, podemos observar el marcado proceso de desaceleración económica que comienza a inicios del 2011 aproximadamente

³⁹ Para analizar la desaceleración económica chilena desde una perspectiva macroeconómica, consultar: Bergoing (2017) y Paniagua (2021a, capítulo 4).

⁴⁰ Tasa de crecimiento porcentual anual del PIB per cápita en moneda local, a precios constantes y su línea de tendencia de largo plazo. Datos disponibles en la base de datos de la Banca Mundial.

y que se intensifica en el período 2014-2017. Si bien la desaceleración económica en Chile, desde el 2014 hasta la fecha, es un fenómeno complejo que lo afectan varios factores tanto internos como externos⁴¹, resulta al menos interesante señalar que dicho periodo de bajo crecimiento económico coincide justamente con un marcado retroceso de las libertades económicas, tanto a nivel absoluto (en el puntaje numérico) como relativo (en el ranking global), evidenciados en la sección anterior. La concurrencia o convergencia en el *timing* y en el horizonte de tiempo de los datos, en el cual Chile comienza a experimentar una marcada desaceleración económica (2013-2019) y a su vez también comienza a exhibir una rápida caída en el ranking de libertad económica (2013-2018), pareciera no ser una mera coincidencia, sugiriendo *prima facie* una correspondencia entre las instituciones que sustentan la libertad económica y la posibilidad de generar crecimiento económico sustentable.

Esto sugiere que existe una relación significativa entre instituciones y la velocidad con las que estas expanden las libertades económicas, generando así las condiciones generales para luego sustentar el crecimiento económico de largo aliento. Podemos conjeturar que la *velocidad* y *constancia* con la cual se expanden las libertades económicas de un país en el tiempo sería el puente entre instituciones y prosperidad económica. Este punto institucional es de suma importancia para las teorías del desarrollo económico, pero que ha sido largamente desatendido por la literatura hasta ahora⁴². Como bien lo ha reconocido el economista Goldstone, al reflexionar sobre el trabajo de Easterly, respecto a los múltiples fracasos de «planificar» el progreso material:

«Lo que aprendemos de la historia del desarrollo económico es que el crecimiento económico sostenido solo se arraiga ahí donde los individuos tienen libertad y la autonomía de rehacer su mundo.

⁴¹ Existen distintas interpretaciones respecto al por qué cayó el crecimiento en Chile desde el 2014: convergencia económica, ciclo externo adverso, malas políticas públicas internas, problemas asociados a una reducción de la capacidad productiva y un creciente mal clima para hacer negocios y emprender, asociados a una polarización política y el fin de los consensos de la transición. Para ver un análisis sucinto de dichas hipótesis consultar: Bergoing (2017).

⁴² Al respecto véase también: De Soto (2019).

Donde gobiernos opresivos obstruyen dicho proceso, ninguna cantidad de consejos de expertos del desarrollo o de programas diseñados por dichos expertos, pueden producir la energía creativa de los individuos libres. Y, donde los expertos del desarrollo ayudan activamente o empoderan a aquellos regímenes que les quitan los derechos y las libertades a las personas, ¡ay de las personas y su esperanza!»⁴³

Los resultados obtenidos de nuestras estadísticas descriptivas parecieran validar empíricamente dicho punto evidenciado por Goldstone referente a la libertad económica como el verdadero motor del progreso económico. De hecho, la evidencia sugiere que hay una relación causal entre libertad y desempeño económico⁴⁴. De esta forma, la caída de Chile en el ranking de libertad económica, y su incapacidad de volver al *top ten* mundial, es una variable importante a considerar a la hora de buscar explicaciones plausibles para la grave desaceleración económica que continúa afectando a dicho país.

4.3. Evidencia adicional de la atrofia económica en Chile (2010-2021)

Pasaremos ahora a observar qué ha ocurrido con Chile en la última década separando ambas variables: la evolución de Chile y de su libertad económica, tanto en su puntaje absoluto, como en su posición relativa en el índice, con el objetivo de profundizar nuestro análisis anterior. De las figuras 5 y 6 (abajo) se pueden apreciar dos fenómenos relevantes para el análisis:

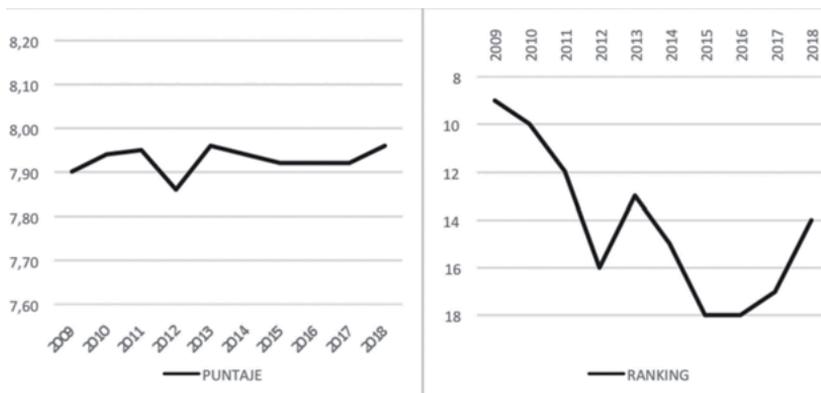
- 1) En primer lugar, en la figura 5 a la izquierda, se puede ver el estancamiento del puntaje absoluto obtenido por Chile durante la última década (solo con una leve mejora para la última medición). Podemos ver que Chile ha estado estancado en la expansión de sus libertades económicas al menos

⁴³ Goldstone (2015), p. 419.

⁴⁴ Véase Hall y Lawson (2014) y la literatura reseñada en dicho ensayo. Véase también: Gehring (2013), De Soto (2019) y Labrie y Doucet (2015).

desde el 2009, con su puntaje de libertades paralizado alrededor del valor 7,90. Es decir, desde el 2009 que Chile ha perdido el foco económico en hacer reformas pro-mercado y no ha realizado el trabajo de profundizar sus libertades económicas; el resultado se ha traducido en una década de escaso crecimiento que no debería sorprendernos a la luz de las estadísticas descriptivas vistas en este ensayo.

FIGURAS 5 Y 6. EVOLUCIÓN DEL PUNTAJE Y POSICIÓN RELATIVA DE CHILE 2009-2018



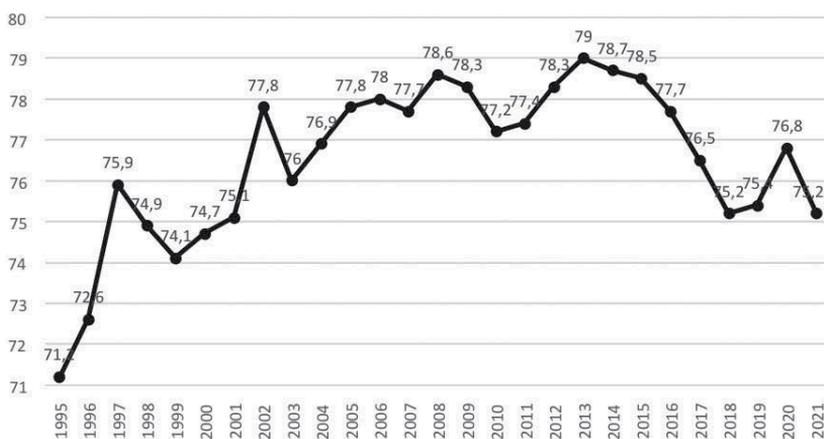
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Fraser Institute*.

- 2) En segundo lugar, dicha inacción (estancamiento) respecto a las libertades económicas se ha traducido también en una pérdida de *competitividad relativa* en comparación con el resto del mundo. Esto se puede apreciar en la figura 6 a la derecha, en donde se observa el significativo retroceso relativo experimentado por Chile en el ranking para la misma década al compararse con otros países del mundo; pasando desde el noveno lugar en el 2009 al lugar 16 (año 2012) y 14 para la última medición (2018). Es decir, la falta de modernización económica y la ausencia de nuevas reformas pro-mercado para seguir expandiendo las libertades se han traducido en una constante caída de competitividad en el ranking mundial, ya que otros países

han hecho mejor dicha tarea de expandir constantemente las libertades económicas en las últimas décadas.

Con el objetivo de reforzar el análisis anterior, resulta pertinente destacar que el auge y caída de la libertad económica en Chile durante el período (2010-2020) se puede percibir además a través de otros índices que complementan al ya mencionado *ranking* del *Fraser Institute*. Por ejemplo, si analizamos la evolución del índice de libertad económica elaborado por Heritage Foundation⁴⁵, podemos ver que dicho país ha perdido sistemáticamente posiciones en la última década. Como podemos ver en la figura 7 abajo, desde el 2013 en adelante que Chile viene perdiendo posiciones en el índice de libertad económica del Heritage. Además, el auge y caída de la libertad económica en Chile también queda en manifiesto con dicho *ranking*.

FIGURA 7. LIBERTAD ECONÓMICA DEL HERITAGE FOUNDATION, CHILE (1995-2021)



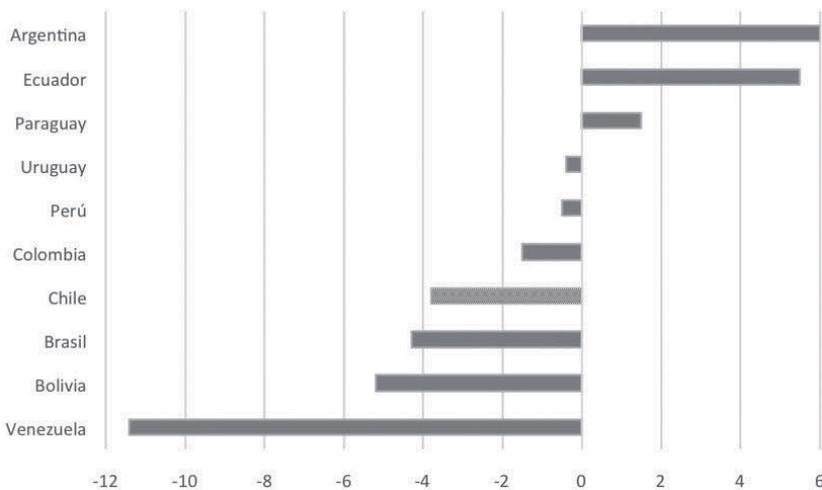
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Heritage Foundation 2021.

⁴⁵ Véase Miller, Kim y Roberts (2021). Además, el lector interesado en ver cómo se construye el índice de la libertad económica del Heritage, puede consultar el apéndice metodológico aquí: https://www.heritage.org/index/pdf/2021/book/index_2021.pdf.

El índice de libertad económica del Heritage Foundation cuenta una historia bastante parecida a aquella ya analizada a través del ranking Fraser, en donde se pueden ver tres marcados ciclos de libertad: 1) un marcado auge y aceleración de la expansión de la libertad económica en Chile (1995-2002), seguido por 2) un periodo de expansión tenue o lento de la libertad económica (2003-2013) y, para concluir, un tercer periodo de 3) marcado deterioro de la libertad económica (2014-2021).

De hecho, de la figura 7 se observa que Chile, desde el 2013 en adelante, lleva una contracción de su libertad económica casi permanente, al punto de retroceder año tras año, hasta llegar al 2021 con su nivel más bajo de libertad en los últimos 20 años. Es decir, Chile retrocedió casi 20 años en su expansión de la libertad económica, siendo uno de los países de Latinoamérica que experimentó una mayor contracción. Esto se puede ver gráficamente en la figura 8 abajo, que muestra la variación del puntaje de libertad económica durante el periodo 2013-2021 para los países de la región.

FIGURA 8. CONTRACCIÓN V/S EXPANSIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA (2013-2021)

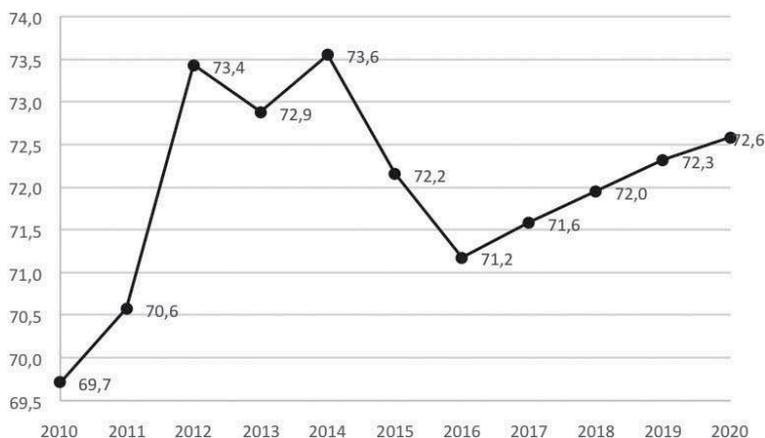


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Heritage Foundation 2021.

Si medimos el cambio absoluto en el puntaje de libertad económica entre los países latinoamericanos, en el periodo 2013-2021, podemos ver que Chile es el cuarto país de la región que más retrocedió en su puntaje de libertad entre dicho periodo. Esta evidencia tiende a corroborar el análisis anterior que hemos realizado y además señala cómo en la última década han habido otros países en Latinoamérica que lo han hecho relativamente mejor que Chile en materias de expansión de sus libertades económicas.

Asimismo, cuando analizamos el puntaje absoluto de Chile en el ranking *Doing Business*⁴⁶, realizado por el Banco Mundial, obtenemos una historia parecida de una marcada aceleración, seguida de un estancamiento respecto a la facilidad para hacer negocios. Esto se puede ver gráficamente en la figura 9 abajo.

FIGURA 9. FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN CHILE (2010-2020)⁴⁷



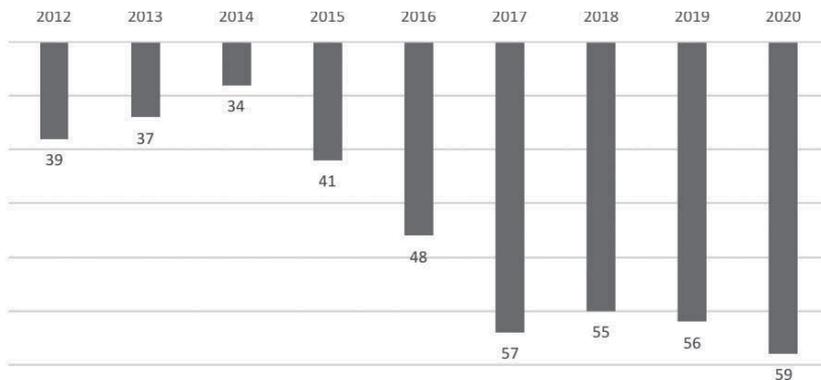
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial 2021.

⁴⁶ El ranking *Doing Business* cuantifica varias dimensiones importantes del entorno regulatorio que se aplica a las empresas locales, con el objetivo de indicar cuán fácil (100) o difícil (0) es iniciar un negocio en un país dado (0 = peor calidad regulatoria y 100 = mejor calidad regulatoria). Un valor numérico alto (sobre 85), indica mejores y generalmente más simples regulaciones para las empresas y protecciones más sólidas de los derechos de propiedad.

⁴⁷ Esta serie numérica combina tres distintas metodologías que *Doing Business* ha utilizado para actualizar el indicador, siendo estas DB2010-2014, DB2015 y DB2016-2020.

De la figura 9 podemos ver además cómo Chile venía expandiendo su facilidad para hacer negocios —que esta íntimamente relacionada con la libertad económica— hasta aproximadamente el 2014, momento en el cual Chile experimentó una fuerte caída en su facilidad para hacer negocios, que se mantiene prácticamente estancada hasta la fecha. Se puede observar además que Chile ha sido incapaz de volver a tener los altos niveles de ‘facilidad en hacer negocios’ que este había obtenido casi una década atrás en el 2012. En simple, en la última década Chile ha sido incapaz siquiera de recuperar su antiguo puntaje obtenido en el 2012.

FIGURA 10. RETROCESO DE CHILE
EN RANKING *DOING BUSINESS* (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial 2021.

De hecho, en el ranking relativo del *Doing Business* 2020, Chile ocupa apenas el lugar 59 entre 190 economías del mundo, lo que es apenas una posición de mitad de tabla y refleja un resultado bastante mediocre con relación a ofrecer facilidades para hacer negocios. Además, dicha posición 59 es la más baja del país en los últimos ocho años de medición, como se puede ver en la figura 10 arriba. Todo esto se relaciona con la baja competitividad regulatoria de Chile y confirma la dudosa calidad y eficiencia de su regulación que

atenta contra la libertad económica del país⁴⁸. Similares resultados se obtienen al analizar otras variables económicas y regulatorias de Chile en comparación con el resto del mundo⁴⁹. En conclusión, al explorar la evidencia para Chile y al analizar otros índices y *rankings* adicionales, podemos ver que los datos históricos confirman el proceso de auge y caída de la libertad económica en dicho país en las últimas décadas.

5. La evolución de la libertad económica por áreas (1970-2018)

Finalizando la digresión respecto a otros índices económicos y volviendo al análisis central de la libertad económica del *Fraser Institute*, podemos ver además que, en una muestra detallada del puntaje obtenido por cada una de las cinco áreas desagregadas (figura 11 abajo), se puede observar que el área menos competitiva de Chile en las últimas mediciones es el área de Regulación Crediticia, Laboral y de Negocios, la cual solo alcanza el puesto número 82 en el ranking mundial (de 162 países). Es decir, en el área de regulación Chile está apenas a mitad de tabla; una posición bastante mediocre para un país que alguna vez fue *top ten* de la libertad económica. La debilidad en esta área enciende alertas respecto a la dirección hacia la cual se están implementando las medidas y mecanismos regulatorios. Lo oportuno sería reorientar el camino con miras hacia el dinamismo económico y una sociedad libre. Específicamente, la baja competitividad en esta área de Regulación Crediticia, Laboral y de Negocios, se debe en mayor medida al desempeño en los subíndices: «regulaciones al mercado laboral», «regulaciones del mercado crediticio» y «regulaciones a negocios».

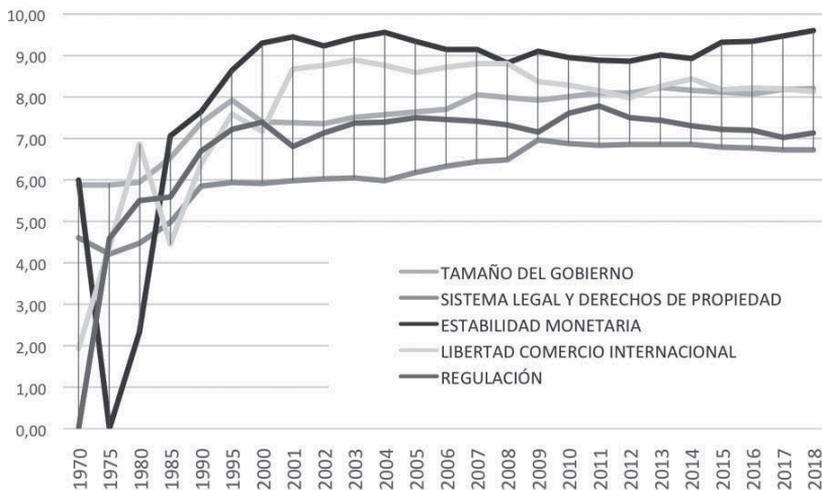
En perspectiva histórica, tal como se expone en la figura número 11 abajo, la categoría más rezagada en cuestión —Regulación económica— viene en constante declive desde el 2011 (con un leve repunte en la última medición). Urge, por tanto, reflexionar sobre el actual

⁴⁸ Para un análisis crítico de la regulación empresarial actual en Chile véase: CNP (2019).

⁴⁹ Para un análisis histórico adicional respecto al auge y caída del proceso de modernización en Chile consultar Paniagua (2021a).

camino hacia la rigidez laboral y regulatoria y retomar el rumbo hacia una regulación simplificada, eficiente y pro-competencia. De esta forma, hemos evidenciado que durante la mayor parte de la última década Chile no ha podido reorientar sus políticas hacia mayores grados de libertad económica tanto en las áreas de «Regulación» como en «Sistema Legal y Derechos de Propiedad», cuestión que ha provocado una disminución sostenida del puntaje obtenido en aquellas áreas.

FIGURA 11. EVOLUCIÓN DEL PUNTAJE POR ÁREAS 1970-2018 CHILE



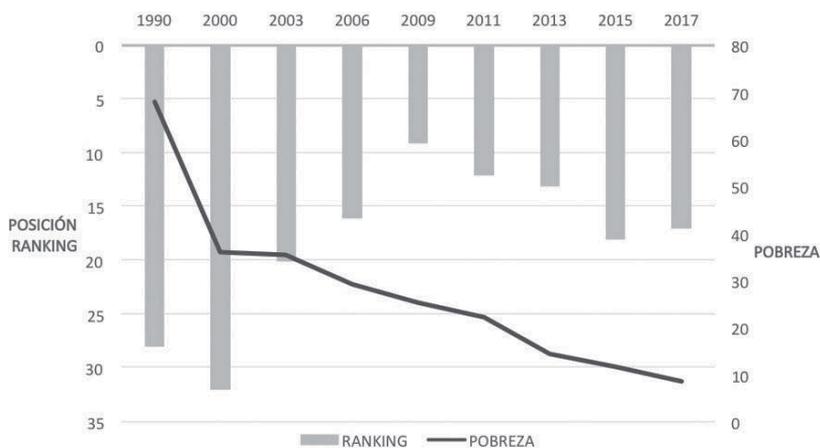
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Fraser Institute* 2020.

Esta baja competitividad regulatoria de Chile confirma la dudosa calidad de su regulación económica y empresarial, la cual, además, sigue creciendo año a año. Como bien fue reconocido por el ex Ministro de Hacienda Ignacio Briones, «nuestro entramado legal es una maraña regulatoria difícil de navegar (...) soy un convencido que el tema de la política regulatoria es probablemente el principal desafío que tiene Chile»⁵⁰. Los resultados de la figura 11,

⁵⁰ Briones (2017). «La Regulación Nuestra de Cada Día», conferencia Icare.

vienen a confirmar los resultados del Doing Business y lo señalado por el ex Ministro Briones, respecto a que el sistema regulatorio chileno y sus burocracias asociadas son uno de los principales problemas que sufre su economía, impidiendo que pueda seguir expandiendo sus libertades económicas y, finalmente, impactando negativamente en su crecimiento económico de largo plazo. Al igual que la revolución macroeconómica que impulsó el país desde el periodo 1985-2000, lo que necesita Chile hoy es una segunda revolución; pero esta vez microeconómica y regulatoria-burocrática con el objetivo de volver a expandir sus libertades económicas y otorgar un segundo aire a su avance económico. Sin duda, la revolución macroeconómica instaurada a inicios de la década de los 90 fue uno de los pilares fundamentales para expandir la libertad económica de los chilenos, al protegerlos de la inflación volátil y proporcionar la estabilidad monetaria y financiera para que los bancos y el sistema de precios puedan expandir el crédito, la inversión y así coordinar la actividad económica⁵¹.

FIGURA 12. RANKING DE LIBERTAD ECONÓMICA Y TASA DE POBREZA EN CHILE 1990-2017



Elaboración propia en base a información de *Desiguales*, PNUD (1990-2006).

⁵¹ Véase: Naudon y Álvarez (2016), p. 16 y también De Gregorio (2005).

En la categoría «Tamaño del Gobierno», a pesar de mostrar una mejoría en términos absolutos, pero no relativos —es decir, Chile aumentó su puntaje de 8,17 a 8,21, pero retrocedió en el ranking del lugar n° 13 al n° 21 en esta área—, en el detalle de sus sub-indicadores se aprecia un retroceso en las puntuaciones de: «Consumo del gobierno» y «Transferencias y subsidios». El tamaño actual del gobierno chileno (el gasto del gobierno central) se multiplicó 5,2 veces entre 1990 y 2018. No obstante, aquel incremento no ha ido aparejado de una mayor sensación de satisfacción por parte de la población⁵².

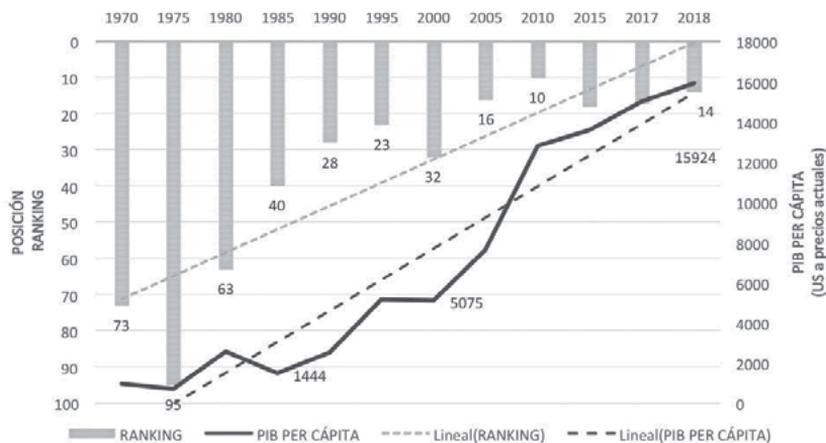
5.1. *Libertad económica en Chile y el Gran Escape*

Un análisis adicional que es posible realizar consiste en observar el desempeño de Chile en materia de libertad económica a la par con la evolución de indicadores económicos clave como PIB per cápita o reducción de la pobreza, a fin de reflejar el grado de asociación y relación de ambos recorridos. De esta forma, como lo muestra la figura 12 arriba, es posible apreciar la evolución de las posiciones obtenidas en el ranking de libertad económica y la reducción de la pobreza en Chile para el período 1990-2017. La evidencia es elocuente: al compás de la expansión en materias de libertad, Chile también logró reducir significativamente la pobreza, pasando de un 68% en 1990 a 8,6% en 2017.

Algo similar ocurre cuando se observa la expansión de la libertad económica en Chile en el tiempo, en concomitancia con el aumento del PIB per cápita de su población, como se ve en la figura 13 abajo. Así las cosas, de las figuras 12 y 13 podemos advertir empíricamente las bondades que resultan de expandir los espacios de libertad económica para los ciudadanos, particularmente para el caso chileno. No es trivial multiplicar por seis el PIB per cápita en solo 30 años (desde 1990 en adelante), especialmente cuando las décadas anteriores estuvieron marcadas por lentos crecimientos, estancamientos económicos e incluso hasta severos desplomes. De

⁵² Andino y Araya (2020).

FIGURA 13. RANKING OBTENIDO
Y PIB PER CÁPITA CHILE 1970-2018



Elaboración propia en base a información del *Fraser Institute* 2020 y Banco Mundial.

la misma forma, no es trivial haber impulsado a más del 50% de la población a salir de la pobreza.

Como hemos visto en este ensayo, pareciera ser que el caso chileno muestra el rol fundamental que tiene la expansión de la libertad económica en proporcionar las bases económico-institucionales claves para poder materializar «El Gran Escape» de los países de la miseria y la pobreza. El auge y expansión de las libertades económicas, evidenciado por el ascenso de Chile en el *ranking* del *Fraser Institute* hasta el 2009, constata lo imprescindible que son las libertades económicas y su *constante expansión*, por sobre la planificación tecnocrática del desarrollo, para poder escapar de la pobreza y el subdesarrollo. En otras palabras:

«Chile ha prosperado relativamente cuando la economía ha sido de mercado, abierta internacionalmente, y con un rol del Estado ya sea mínimo o subsidiario, en cambio no lo ha hecho cuando la economía se cerró relativamente al comercio internacional y el Estado fue crecientemente intervencionista»⁵³.

⁵³ Lüders (2007), pp. 11-15.

Finalmente, hemos visto que los mediocres avances económicos recientes de Chile después del 2009-2013, evidencian el claro efecto negativo que tiene el estancamiento e inmovilidad en materia de libertad económica en la capacidad de un país en generar progreso material sostenido en el tiempo. Se ha presentado evidencia histórica, basada en los *rankings* internacionales, que sugiere —al menos de forma preliminar— que el estancamiento y caída de Chile en materia de libertades económicas está estrechamente relacionado con el persistente proceso de desaceleración económica que dicho país experimenta desde el 2013 hasta la fecha.

6. Conclusiones

Resulta clave comprender que el crecimiento económico y por tanto la prosperidad humana y el bienestar de las personas no dependen solo de las ganancias en productividad y acumulación de factores de producción, como tradicionalmente se sostiene en la economía neoclásica, sino más bien —y en última instancia— se trata de un asunto de libertades económicas, de perfeccionamiento institucional y de expectativas de modificación de estas⁵⁴. Además, sin un consenso estable sobre las bases de la institucionalidad que imperan en un país, no es posible crecimiento sostenido alguno⁵⁵.

Si bien mayores análisis estadísticos son necesarios para hacer conclusiones definitivas, al menos este ensayo ha contribuido a evidenciar factores que han sido largamente olvidados en el debate académico; a saber, los elementos regulatorios, institucionales y, por sobre todo, aquellos referentes a las libertades económicas y la importancia de sus *constantes expansiones* en el tiempo. Una de las conclusiones más importantes de este ensayo es resaltar la relevancia que tienen las reformas institucionales pro-mercado y las constantes expansiones de las libertades económicas a lo largo del tiempo, para poder sostener procesos de crecimiento que se mantengan y que no se disipen. El caso de Chile es ilustrativo de lo

⁵⁴ North (1989) y Acemoglu y Robinson (2019).

⁵⁵ Véase: North, Wallis y Weingast (2009).

anterior, en cuanto fue un país que expandió sus libertades por dos décadas, pero luego se estancó y no supo continuar su proceso de modernización burocrático y mejoramiento regulatorio a nivel microeconómico, haciendo que perdiera constantemente posiciones relativas en la libertad económica al compararse con otros países. Esto contribuyó a que el 'milagro chileno' se disipara en menos de una década.

Este ensayo entonces ha contribuido a resaltar la relación entre expansión de la libertad económica, posiciones relativas de la misma en comparación con otros países y la riqueza de las naciones; elementos clave de economía política que no han sido considerados por la teoría del desarrollo económico hasta la fecha. Este ensayo utilizó el caso chileno como ilustración para hacer un punto clave en la teoría del progreso económico, al evidenciar que la relación entre instituciones y crecimiento ocurre a través de *la velocidad con la cual se expanden las libertades económicas* en el tiempo y no necesariamente a través de un proceso tecnocrático y planificado. La evidencia presentada sugiere que la presencia de instituciones que promuevan dinámicamente altos grados de libertad económica es una condición *sine qua non* a fin de sostener tasas de crecimiento sostenibles en el largo plazo. Es de esperar que este ensayo contribuya a iniciar un cambio de foco dentro de la economía, al arrojar luz sobre el vínculo trascendental entre la libertad económica, las instituciones y el crecimiento económico.

Con respecto a Chile, este ensayo evidencia que este, desde el 2009 aproximadamente, pareciese haber llegado a su «techo» de libertad económica y a su mejor posición histórica en el ranking (nº 9), fruto sin duda de un responsable compromiso transversal por preservar la estabilidad institucional de aquel país y un compromiso por expandir las libertades económicas. Sin embargo, desde el 2009-2010 en adelante, Chile no ha podido re-direccionar sus reformas económicas y de políticas públicas para continuar avanzando o al menos mantener aquella posición. Así, los años siguientes (2011-2021) han estado marcados por insignificantes repuntes y varios descensos abruptos. Hemos visto que tal situación de estancamiento y descenso de las libertades económicas ha tenido un correlato análogo en el crecimiento económico de Chile. Con todo, el estancamiento de las libertades económicas durante la última

década, en concomitancia con el escaso crecimiento económico del país desde el 2014, reflejan de buena forma el desafío modernizador y económico que Chile tiene por delante.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Editorial Deusto.
- (2019): *El Pasillo Estrecho: Estados, Sociedades y como Alcanzar la Libertad*. Barcelona, Editorial Deusto.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2005): «Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth», *Handbook of Economic Growth*, 1A: 386-472.
- Andino, S. y Araya, F. (2020): «El Gasto Público de Chile en Seis Hechos Estilizados», *Quiroz y Asociados*.
- Asimakopoulou, S. y Karavias, Y. (2016): «The impact of government size on economic growth: A threshold analysis». *Economic Letters*, 139: 65-68.
- Banco Mundial. (2019): *Doing Business 2020*, Washington D.C.: The World Bank Group.
- Bergoing, R. (2017): «¿Por qué cayó el crecimiento en Chile?», *Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, N° 470.
- Bhagwati, J. (2003): *Free trade today*. Princeton, Princeton University Press.
- Block, W., Gwartney, J. y Lawson, R. (1996): «Economic Freedom of the World 1975-1995», *Fraser Institute*, Canadá.
- Briones, I. (2017): «La Regulación Nuestra de Cada Día», Santiago, Conferencia Icare. Disponible en: <https://www.icare.cl/contenido-digital/la-excesiva-regulacion-trae-costos-productividad-al-pais-afirma-decano-escuela-gobierno-uai/>.
- Broughel, J. (2017): *Regulation and Economic Growth*, Arlington, Mercatus Center.
- Coase, R. (1992): «The Institutional Structure of Production», *American Economic Review*, 82 (4): 713-719.
- Cortázar, R. (2019): «Reglas del Juego y el Fin del Desarrollo Acelerado: El regreso a un Desarrollo Mediocre», *Programa CIEPLAN — Universidad de Talca*.

- CNP (2019): *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Comisión Nacional de Productividad, Santiago, Chile.
- Deaton, A. (2015): *El Gran Escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- De Gregorio, J. (2005): «Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas», *Estudios Públicos*, 9: 19-86.
- Doing Business (2020): «Doing Business Report: Comparing Business Regulation in 190 Economies», World Bank Group, Washington D.C.
- Dosque, P. y Valente, J. (2018): *Del Centenario a los Chilennials: 100 años de transformaciones y 25 tendencias que cambiaron Chile*, Santiago, Ediciones UC.
- Easterly, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth. Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*. Massachusetts, MIT Press.
- (2014): *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Nueva York, Basic Books.
- Friedman, M. y Friedman, R. (2008): *Libertad de elegir*, Madrid, Editorial Gota a Gota.
- Gehring, K. (2013): «Who Benefits from Economic Freedom? Unraveling the Effect of Economic Freedom on Subjective Well-Being», *World Development*, 50: 74-90.
- Gropper, D., Lawson, R. y Thorne, J. Jr. (2011): «Economic Freedom and Happiness», *Cato Journal*, 31(2): 237-255.
- Goldstone, J. (2015): «Hayek for development», *Review of Austrian Economics*, 28: 419-424.
- Gwartney, J. y Lawson, R. (2003): «The Concept and Measurement of Economic Freedom», *European Journal of Political Economy*, 19: 405-430.
- Gwartney, J., Lawson, R., Hall, J. y Murphy, R. (2020): *Economic Freedom of the World: 2020 Annual Report*. Canadá: Fraser Institute.
- Hall, J. y Lawson, R. (2014): «Economic Freedom of the World: An Accounting of the Literature», *Contemporary Economic Policy*, 32: 1-19.
- Hayek, F. (1983): «El uso del conocimiento en la sociedad». *Estudios Públicos*, 12: 157-169.
- Horwitz, S. (2003): «The Costs of Inflation Revisited», *The Review of Austrian Economics*, 16: 77-96.
- De Soto, H. (2019): *El Misterio del Capital*. Barcelona, Editorial Planeta.

- Huerta de Soto, J. (2020): *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*, 6ª Edición, Madrid, Unión Editorial.
- Labrie, Y. y Doucet, B. (2015): «Economic Freedom Improves Human Well-Being», *MEI Economic Notes*.
- Lüders, R. (2007): «Crecimiento Económico de Chile: Lecciones de la Historia», *Administración y Economía UC*. 64: 11-15.
- Martínez, L. (2000): *Efecto de la inflación en la desigualdad económica*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Miller, T., Kim, A. y Roberts, J. (2019): *Index of Economic Freedom*, Washington, The Heritage Foundation.
- (2021): *Index of Economic Freedom*, Washington, The Heritage Foundation.
- Mises, L. von (1983): «El cálculo económico en el sistema socialista», *Estudios Públicos*, 10: 213-41.
- Naudon, A. y Álvarez, L. (2016): *25 Años de Autonomía del Banco Central de Chile*, Santiago, Banco Central de Chile.
- North, D. (1989): «Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction», *World Development*, 17 (9): 1319-1332.
- (1994): «Economic Performance Through Time», *American Economic Review*, 84 (3): 359-368.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2009): *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paniagua, P. (2021a): *Atrofia: Nuestra encrucijada y el desafío de la modernización*. RIL Editores: Santiago, Chile.
- (2021b): «El poder de la libertad económica», *Ensayos Asuntos Públicos*, Diciembre 2021. El Libero, Santiago, Chile.
- Peña, C. (2017): *Lo que el dinero sí puede comprar*, Santiago, Taurus.
- PNUD. (1996): *Informe sobre Desarrollo Humano Chile*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1998): *Segundo Informe de Desarrollo Humano Chile*, Santiago, PNUD.
- Sapelli, C. (2014): «Desigualdad, Movilidad y Pobreza: Necesidad de una Política Social Diferente», *Estudios Públicos*, 134: 59-84.
- Sen, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Smith, A. (2011): *La riqueza de las naciones*. Madrid, Alianza Editorial.
- Sutter, G. y Zahadat, N. (2020): *Economic Freedom and Inequality in Latin America*, The George Washington University.

- Valdés, R. (2018): «Growth-Redistribution Balance and Shifting Coalitions: A View from Chile», *Latin America Policy Journal*, 7(1): 28-34.
- Velasco, A. (1994): «The State and Economic Policy: Chile 1952-1992». En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Laban (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington: Brookings.