



Michelle Bachelet Jeria

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La transformación necesaria para un Estado inclusivo, democrático y efectivo

Hoy, para mí, es un día muy importante porque toda mi vida mi opción ha sido ser funcionaria pública. Siempre he trabajado con funciones públicas, en distintos grados, partiendo desde un nivel bajo como profesional hasta llegar a ser ministra y luego presidenta.

Me han pedido que hable sobre “La transformación necesaria para un Estado democrático, efectivo e inclusivo”. Obviamente, en el tiempo que tengo, no voy a desvelar todos los elementos clave; voy a hacer algunas menciones, algunos elementos...

Pero cuando estamos hablando de la transformación necesaria de un Estado, no podemos pensar en abstracto. Tenemos que pensar en un Estado en un contexto mundial, regional y específico. El ámbito mundial no es el más auspicioso, ¿no? Tenemos un mundo con grandes desafíos, grandes crisis, y una cantidad enorme de incertidumbre e inestabilidad. Las guerras que hemos visto en los últimos tiempos —no solo la que todo el mundo menciona, que es, sin duda, la de Ucrania, y la tragedia en Gaza— también incluyen tragedias en África, como en Sudán, Haití y en tantas otras partes.

El año 2023 fue el año con más conflictos armados desde 1945; esta es una realidad que, muchas veces, desde América Latina, no tenemos presente.

Enfrentamos una triple crisis planetaria; hablamos habitualmente de cambio climático, pero en las Naciones Unidas hablamos no solo de cambio climático, sino también de crisis planetaria. Esta es tal vez la amenaza más grave para la humanidad, porque incluye la alta contaminación y la cantidad de muertes prematuras por polución, así como la pérdida de biodiversidad y el irrespeto a la naturaleza.

También enfrentamos consecuencias como las altas migraciones, los desplazamientos internos y la inseguridad alimentaria. Además, estamos en un momento en el que, además, se celebran elecciones en Estados Unidos, cuyo resultado no sabemos cómo evolucionará.

Tenemos que repensar muchas de las estrategias que hemos considerado válidas en el pasado para que sigan siendo pertinentes en esta nueva realidad internacional. Por cierto, debemos volver a imaginarnos cómo ser capaces de fortalecer el multilateralismo, convencidos de que los desafíos que enfrentamos en cada país son, en gran medida, globales. Si no somos capaces de integrarnos y de tener un multilateralismo fuerte, es muy probable que no logremos superar esos tremendos desafíos.

Me gustaría referirme someramente al contexto en América Latina. Nuestra región ha experimentado cambios políticos, sociales y económicos. Enfrentamos desafíos estructurales que se combinan con shocks económicos, cambios climáticos, geopolíticos y tecnológicos. A esto se suman las crisis de inseguridad alimentaria y energética, el alza del costo de la vida, así como la desigualdad de género.

Si bien es cierto que, si miramos veinte años atrás, ha habido cambios significativos en nuestra región, marcados por avances tecnológicos, mejoras en educación y salud, y un esfuerzo por avanzar en la igualdad de género —porque, no faltaba más, las mujeres somos poco más de la mitad de la población y, por tanto, representamos también la mitad del potencial de cambio—. Todos estos avances son insuficientes. Incluso, tras la pandemia, en varios de estos aspectos hubo retrocesos importantes.

Quiero recordar aquí también que estamos a solo seis años de alcanzar la fecha para lograr la Agenda 2030 y, según ya nos ha informado Naciones Unidas (ONU), el mundo está más lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que hace cuatro años. Además, en el ámbito global hemos retrocedido en una cantidad de objetivos clave como la acción climática, la protección de la naturaleza, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y la igualdad de género.

Hace tiempo que no veo ninguna resolución de las Naciones Unidas que hable de género. Ya desapareció la palabra “género” e incluso la referencia a las mujeres también es escasa. En la resolución de salud del año pasado no hay ningún elemento vinculado a las mujeres. Entonces, hay un retroceso importante en muchos de estos componentes que dábamos por ganados. Creo que, en el tema de género en particular, cada vez que avanzamos, hay sectores de la sociedad que quieren retroceder. Por eso, hombres y mujeres debemos seguir trabajando juntos para que esto no suceda.



La pandemia por COVID-19 mostró con toda claridad la importancia de los Estados y del sector público. Algunos lo hicieron mejor que otros, pero si no hubiera sido por los Estados, la verdad es que no habría habido respuesta a una tragedia tan grande, porque estos buscaron soluciones reales a la pandemia y respondieron a la ciudadanía frente a sus necesidades. Como digo, algunos lo hicieron mejor que otros. Lo que no logramos, eso sí, fue que los Estados entendieran que esto era una pandemia, un desafío global, y que, por lo tanto, debía abordarse globalmente.

Cada Estado se rascó con sus propias uñas; no hubo solidaridad. Sí la hubo en el mundo científico, que compartió conocimiento para poder desarrollar la vacuna. Pero los Estados, durante mucho tiempo, enfrentaron todo de forma aislada. Luego se sumó el sector privado, pero, en verdad, creo que el Estado fue central. Aquellas personas que no creen en el papel del Estado, que creen que hay que disminuir su tamaño, deberían considerar que necesitamos un Estado fuerte, musculoso, que tenga la capacidad de responder a los desafíos de su ciudadanía.

Esto no quiere decir que tenga que ser gigante, sino que debe tener el tamaño adecuado, el que se necesite, pero debe ser fuerte. Fuerte también en el sentido de sólido. Es importante que el Estado tenga ciertas características —de las que hablaremos hoy— para que podamos acelerar el progreso de nuestra región.

En primer lugar, el Estado tiene que ser democrático. Esto me lleva a una de las principales preocupaciones de los últimos tiempos: el debilitamiento de la democracia en la región. Ustedes podrían pensar que todos los expresidentes somos muy pesimistas, porque Pepe (Mujica) también habló de lo mismo. No, yo digo que somos realistas, que observamos la realidad. Ahora que no somos presidentes, tenemos más tiempo para observarla, porque cuando se está en el Gobierno, lo urgente se come lo importante, ¿no es verdad? Siempre se está respondiendo a las crisis.

Yo también quiero sumarme a lo que dijo Pepe, pero esto lo vengo diciendo hace mucho tiempo: debemos dudar de todos quienes ofrecen soluciones rápidas y fáciles a problemas complejos, porque sabemos que eso no existe. Así, lo único que conseguiremos es socavar y erosionar los controles y equilibrios institucionales necesarios para una democracia duradera.

En algunos países existen carencias institucionales que pueden favorecer el auge de grupos de extrema derecha, con una clara impronta populista y, en algunos casos, incluso autoritaria o autocrática.

En el pasado, en nuestra región, perdimos la democracia a través de golpes de Estado. Esa fue nuestra experiencia: se implantaba una dictadura y perdíamos la democracia. Uno de los problemas que hemos visto en los últimos tiempos es que hay líderes que son electos democráticamente, pero que no creen en la democracia. Una vez en el poder, erosionan las instituciones y violan los derechos humanos, aunque digan que lo hacen porque representan la voluntad del pueblo.

Nos encontramos también con ciertos grupos de ultraderecha que no creen verdaderamente en la democracia y lo dicen abiertamente. Pero hay otros que, aunque llegan al poder por medios democráticos, luego destruyen los elementos básicos de la democracia.

En el estudio de IDEA Internacional, Diseñar resistencias. Las instituciones democráticas y la amenaza del retroceso, se plantea que un diseño institucional sólido podría reforzar la resistencia de la democracia. Para ello, es necesario revisar las debilidades de los marcos democráticos en nuestros países y mejorarlos. Allí se aborda la debilidad institucional, porque sin instituciones fuertes y autónomas —por ejemplo, en el ámbito judicial— es muy difícil que las personas creen realmente en la democracia.

Según IDEA Internacional, entre 2016 y 2021, el número de países que se movían hacia el autoritarismo era más del doble que el número de países que avanzaban hacia la democracia. Esto no ocurre solo en nuestra región; lo hemos visto también en el mundo, como en las últimas elecciones europeas, por ejemplo.

El Latinobarómetro nos ha mostrado que el apoyo a la democracia ha disminuido en la región. El número de personas que dicen que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” aumentó del 13 % en 2020 al 17 % en 2023. Todavía hay más personas que creen que la democracia es el mejor sistema, pero ha ido creciendo el número de quienes —incluso jóvenes— piensan que prefieren un gobierno autoritario, pero eficiente, a uno democrático que no cumple con lo que la gente espera. Parece que esta cifra aumentó en todos los países, salvo en Panamá.

Ahora, todos sabemos que la democracia no es un sistema perfecto, pero sin duda es el mejor que tenemos, porque es el único que cuenta con mecanismos para corregir sus propias falencias. Debemos proteger la democracia porque, además, es el único sistema capaz de mantener la paz, de apuntar al desarrollo sostenible y de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, y no solo de unas pocas. Esto se conecta con la necesidad de tener un Estado efectivo, porque para que las personas confíen en la democracia, necesitamos que esta cumpla las promesas hechas a la ciudadanía.



En inglés diríamos: *democracy needs to deliver*. La democracia debe asegurar las condiciones de vida que las personas necesitan —comida, vivienda, educación, salud— y debe considerar su participación en ella. Es la única forma de que el compromiso de las personas esté del lado de defender la democracia.

En el año 2019, cuando yo era Alta Comisionada de Derechos Humanos, se produjo en Chile un estallido social. Pero ese mismo año, y hasta antes de la pandemia, en 80 países la gente estaba movilizándose en las calles. Estudiando todo esto, nos dimos cuenta de que las personas estaban profundamente desilusionadas de la democracia. Esto ocurrió en todas las regiones del mundo, porque la democracia no estaba entregando los resultados esperados, ni desde el punto de vista político ni desde el económico. La democracia no había mejorado la vida de una gran cantidad de personas.

Parte de la desconfianza, frustración y desilusión de las personas, se debió a que los gobiernos no estaban respondiendo a sus necesidades. También influyeron factores que ya se han mencionado aquí: la crisis de representatividad, la crisis de legitimidad, la crisis de confianza en el mundo político, en los parlamentarios, en la justicia, e incluso, en algunos países, en las iglesias, las fuerzas armadas y las policías.

El último Informe sobre Desarrollo Humano Global del PNUD, correspondiente a 2023-2024, aborda lo que se llama la “paradoja de la democracia”: un fenómeno en el que la gente valora la democracia como ideal, pero percibe que los sistemas actuales no funcionan. Aunque el 29 % de la población mundial vive en gobiernos democráticos, el 68 % siente que tiene poca o ninguna influencia sobre las decisiones de su gobierno. Esta falta de efectividad ha llevado a un aumento significativo en el apoyo a líderes que eluden las reglas democráticas.

Algo me ha tenido pensando hace mucho tiempo: el cambio de las subjetividades. Las sociedades actuales, especialmente los jóvenes que nacieron en la era digital y están acostumbrados a la inmediatez, tienen otra manera de relacionarse con el mundo. Esto nos obliga, como funcionarios públicos, a enfrentarnos a una realidad que vive y piensa de forma distinta, donde las subjetividades son muy diversas y donde temas como la migración, la criminalidad o el crimen organizado se han vuelto centrales en la vida de las personas.

En este contexto de subjetividad negativa, aunque cumplamos lo que prometimos, la gente puede tener una percepción negativa. Sienten que fue insuficiente, que no se cumplió completamente o que lo hicimos porque estábamos obligados. Digo esto porque he estado profundamente involucrada en estos temas, tratando de entender mi propia sociedad.

Por eso, creo que cuando pensamos en el Estado, no basta con analizar cómo podemos mejorarlo o innovarlo. Tenemos que entender muy bien quiénes son sus usuarios y cómo han cambiado, para poder ofrecer respuestas que realmente se hagan cargo de sus dudas y cuestionamientos.

Siempre he dicho que, para que un Estado sea efectivo, las políticas públicas deben adaptarse a las necesidades de las personas, y no al revés. No significa que cada persona deba tener una política pública específica, sino que estas deben responder a realidades diversas. Esto nos lleva a la necesidad de que el Estado sea también más inclusivo, para que las personas vean y sientan cómo las políticas mejoran su vida.

Y vuelvo entonces a otra obsesión mía: el tema de la interseccionalidad. Este es un concepto muy antiguo, pero tal vez su relevancia se hizo mucho más evidente durante la pandemia, porque el virus podía afectar a cualquier persona, pero su impacto variaba según las características —yo diría condicionantes— de cada una.

Durante la pandemia vimos cómo esta afectaba mucho más a los sectores vulnerables, históricamente excluidos, discriminados o marginados del acceso a servicios. Por ejemplo, al acceso a un diagnóstico adecuado y rápido, o a la provisión de salud. Entonces vimos que las más afectadas eran las mujeres, las niñas, las personas mayores, las personas con discapacidad, quienes vivían en zonas rurales o en situación de pobreza, las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, las personas de la diversidad sexual, las personas afrodescendientes y las pertenecientes a pueblos indígenas.

Esto ocurrió no porque estas poblaciones fueran biológicamente más vulnerables, sino porque han sido históricamente marginadas. Si no las incluimos en nuestras políticas públicas —y habitualmente no lo hacemos porque no tenemos los datos ni los cruces necesarios—, seguiremos dejándolas atrás. Sabemos cuántos hombres y mujeres hay en nuestra sociedad, cuántos pobres y no pobres, cuánta gente vive en zonas rurales o urbanas. Podemos estimar cuántas personas viven con discapacidad, cuántas son migrantes, refugiadas o desplazadas, cuántas pertenecen a la diversidad sexual, y en algunos países tenemos información sobre afrodescendientes o pueblos indígenas. Pero no tenemos los cruces: no sabemos cuántos adultos mayores con discapacidad viven en la pobreza rural, por ejemplo. Sin esos cruces, lo más probable es que, al diseñar políticas públicas, sigamos dejando a los que están atrás aún más atrás.

Entonces, he aprendido a lo largo de mi vida que las políticas no pueden ser neutrales: tienen que considerar a quienes están más atrás. Por lo tanto, necesitamos poder cruzar dis-



tintos datos que muchos países de la región aún no tienen. Pero, para que nuestros Estados sean más efectivos e inclusivos, también necesitamos que se hagan cargo de la desigualdad que ha marcado la historia de nuestra región. Desde hace muchos años, América Latina ha sido descrita como la región más desigual del mundo.

Siempre hablamos de la desigualdad socioeconómica. De acuerdo con el reporte de la CEPAL *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*, 181 millones de personas viven en la pobreza en la región, y 70 millones en extrema pobreza. Solo en el año 2020, según datos del Banco Mundial, la pandemia empujó a aproximadamente 97 millones más de personas a la extrema pobreza, un revés que revirtió años de progreso en la reducción de la pobreza. Sin duda, la reducción de la pobreza debe ser la piedra angular de nuestros esfuerzos colectivos para avanzar en materia de igualdad.

Creo que la iniciativa del presidente Lula sobre la alianza global contra la pobreza y el hambre, y su aprobación, es una gran noticia. Yo estuve en la reunión en que se aprobó con los ministros de Finanzas en Río, luego de la actividad con la ministra Dweck, y también fue aprobada en el G20. Ojalá que esta prioridad que el presidente Lula le dio al G20 sea continuada por Sudáfrica y que siga dando resultados positivos.

Sin embargo, hoy me gustaría referirme en particular a la desigualdad de oportunidades, que está muy vinculada con las condiciones heredadas.

La semana pasada participé en un congreso sobre desigualdades en Latinoamérica, donde el académico brasileño Francisco Ferreira —quien está en la London School of Economics, dirige el Instituto Internacional de Desigualdades, y creció en São Paulo— planteó que más de la mitad de la desigualdad actual en la región se puede explicar por diferencias heredadas, como el lugar de nacimiento, el entorno familiar, el género o la etnia.

Como dije en mi presentación, es más importante —llamémosle así— el código postal que el código genético cuando hablamos de desigualdades. De hecho, los dos factores que más influyen en los ingresos de la próxima generación son la educación de los padres y el lugar donde viven, es decir, el lugar de nacimiento.

Esto se debe a que los padres con más recursos financieros suelen tener también más recursos educacionales y culturales. Entonces, los niños y niñas reciben más herramientas, no solo por el barrio en el que se desenvuelven, sino también por el vocabulario que aprenden, la calidad de la educación y de la salud a la que acceden. En el mundo actual, probablemente tendrán un computador desde muy temprana edad y acceso a lo digital. Todas estas venta-

jas se acumulan a lo largo de la vida. Lo mismo ocurre, pero en sentido inverso, cuando no se tienen esas oportunidades.

Por eso, el Estado debe emparejar la cancha de la desigualdad para todos y todas.

La desigualdad fue siempre una de mis principales preocupaciones. Así, en mis gobiernos nos preocupamos por aumentar los cupos y el acceso a salas cuna y jardines infantiles. Creamos el programa Chile Crece Contigo para acompañar, proteger y apoyar a todos los niños, niñas y adolescentes, junto a sus familias, a través de un sistema integrado de intervenciones sociales, desde el embarazo hasta los nueve años.

Nos preocupamos también de ampliar el acceso a la educación superior. Dada la diferencia en la calidad de la educación recibida en la escuela, creamos un programa de acceso y acompañamiento a la educación superior para los jóvenes provenientes de sectores más vulnerables.

Además, impulsamos un conjunto enorme de iniciativas de innovación y mejoramiento de la gestión pública. Creo que esta instancia del Congreso es clave para compartir experiencias, porque muchas veces no hay que inventar la rueda, sino adaptar lo que ha funcionado en otro país a la realidad específica de cada uno.

En América Latina, la desigualdad genera un profundo malestar, así como descontento y desconfianza en el sistema político, porque las personas perciben una distribución injusta de los privilegios en nuestros países. Sobre todo, si hay algo que molesta mucho a la gente, es la desigualdad en el trato digno y la falta de respeto hacia ellos.

Creo que eso también es un llamado a quienes hemos trabajado o trabajamos en el sector público, porque muchas veces no podemos hacer todo lo que la gente quisiera. Pero si damos buenas explicaciones, si somos capaces de tratarlos con afecto, con respeto, con dignidad, las personas lo valoran enormemente.

Amigos y amigas, necesitamos que nuestro Estado sea más democrático, efectivo e inclusivo para que las personas valoren la democracia y no quieran optar por gobiernos autoritarios o populistas. Para lograrlo, nuestro gobierno debe estar basado en principios de igualdad, participación inclusiva, respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho.

Yo creo profundamente en la participación inclusiva. Cuando fui ministra, desarrollamos consejos de hospitales y de consultorios, donde se sentaban juntos la comunidad y los profesionales. Los profesionales podían conocer qué cosas incomodaban a los usuarios y me-



jorar la atención, mientras que la comunidad entendía las limitaciones y los problemas de recursos que enfrentaban los centros de salud. Juntos, comprendiendo cada realidad, eran capaces de encontrar soluciones.

Hice muchas comisiones para abordar temas importantes. Tanto fue así que me acusaron de tener “comisionitis”. Curiosamente, quienes me acusaron luego repitieron el modelo cuando hicieron parte del Gobierno. Pero, en fin, así es la vida.

Por eso, insisto: nuestro gobierno debe estar basado en principios de igualdad, participación inclusiva, respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho. Las instituciones deben ser transparentes y rendir cuentas para que las personas puedan confiar en sus resultados. Además, las personas necesitan poder expresar sus opiniones libremente y participar en los procesos para que estos sean verdaderamente democráticos.

Creo que las personas son razonables cuando se les habla con la verdad, cuando se explican las limitaciones o por qué una promesa no se pudo cumplir, ya sea porque cambió el contexto mundial o el espacio fiscal, entre otros factores.

Lo que sí siempre recomiendo a quienes quieren dedicarse a la política es que no prometan lo que saben que no podrán cumplir, porque esa es una de las principales razones de la pérdida de confianza.

Ahora, me gustaría que nos preguntáramos: *¿cuál es el papel que está jugando cada uno de nosotros y qué decisiones tomaremos para ser agentes de cambio activo en nuestros países?* Nuestra región necesita liderazgos que valoren y protejan la democracia. En un ambiente de creciente polarización política, es importante que cada uno de nosotros sea promotor del diálogo, la colaboración y la disposición a llegar a acuerdos.

Siempre debemos recordar que en el centro de la política están las personas, y que el objetivo es mejorar su calidad de vida. Ese debiera ser el motor que nos mueva día a día. Es por nuestros hombres y mujeres, niñas y niños, que debemos avanzar en las políticas que se necesitan.

Por otro lado, en nuestro mundo interconectado, la acción colectiva es la única forma de avanzar en una agenda de desarrollo inclusiva que no deje a nadie atrás y que se haga cargo de los desafíos que ninguna nación puede resolver por sí sola. Es también la única forma de avanzar en la Agenda 2030.

Fortalezcamos nuestra cooperación e integración regional. Conversábamos con Conrado (Ramos): esta es la región con el nivel más bajo de comercio intrarregional, y eso es absurdo. Tenemos tantas potencialidades y tantas posibilidades, ¿no?

Cuidemos nuestras instituciones democráticas y transformemos nuestros Estados para que sean democráticos, efectivos e inclusivos. Esa es la única forma de vivir en una sociedad mejor, que considere a todos y todas, y que no deje a nadie atrás.

Hay días en que uno se siente pesimista al mirar el mundo, ¿no es verdad? Pero yo siempre repito una frase que le copié —y siempre doy los créditos— al arzobispo sudafricano Desmond Tutu, quien se describía como un rehén o prisionero de la esperanza.

Creo que el mundo está cambiando, que es complejo, que cada región, cada país, enfrenta desafíos enormes. Pero quiero llamarlos a que no nos rindamos, a que sigamos trabajando con entusiasmo, con sentido de urgencia y compromiso, con amor y respeto, para asegurar a todos y todas un presente y un futuro mejor en nuestra región.

¡Muito obrigada, muchas gracias!

Sobre la autora

Verónica Michelle Bachelet Jeria

Es una política chilena que ocupó la presidencia de Chile de 2006 a 2010 y de 2014 a 2018, en representación del Partido Socialista de Chile. En el 2010, fue nombrada como primera directora ejecutiva de ONU Mujeres, organismo de la ONU que vela por la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Fue designada Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el 2018.

Cómo citar este texto:

Bachelet Jeria, M. (2025). La transformación necesaria para un Estado inclusivo, democrático y efectivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (Edición Especial 2025-1), 12-21. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.nee1.a483>

