

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANZAR LA JUSTICIA RACIAL DESDE EL ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL EN AMÉRICA LATINA



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANZAR LA JUSTICIA RACIAL DESDE EL ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL EN AMÉRICA LATINA.

Ilex - Acción Jurídica

Center for Economic and Social Rights

ILEX • ACCIÓN
JURÍDICA

CENTER for
ECONOMIC and
SOCIAL RIGHTS

Título original: **Análisis de la política fiscal como instrumento para alcanzar la justicia racial desde el enfoque étnico-racial en América Latina.**

Primera edición: 26 de agosto del 2022
ISBN: 978-958-52847-7-7

© Ilex Acción Jurídica



Ilex Acción Jurídica es una organización de la sociedad civil liderada por abogadas afrodescendientes, dirigida a impulsar estrategias de acción jurídica, comunicaciones e investigación social con enfoque interseccional, para contribuir al goce efectivo de los derechos de las comunidades y personas afrodescendientes en Colombia.



Center For Economics and Social Rights Organización no gubernamental internacional que tiene como objetivo transformar el sistema económico dominante. Su visión es la de un mundo en el que la justa distribución de los recursos y el poder permita a las generaciones actuales y futuras vivir con dignidad, en pleno disfrute de sus derechos económicos y sociales. En la búsqueda de esa visión, su misión es aprovechar el poder de los derechos humanos para inspirar economías más justas y sostenibles.

Dirección General:
Dayana Blanco Acendra

Redacción:
Eliana Margarita Alcalá De Avila
Abraham Caraballo

Revisión:
Dayana Blanco Acendra
Olivia Minatta

Ilustraciones:
Walter Castro

Corrección y revisión de estilo:
Dunia Oriana González Rodríguez

Copyleft: el presente documento puede ser reproducido en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines no comerciales

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
Desigualdad y Política Fiscal: un Acercamiento desde los Índices de Pobreza, Empleo y Garantía del Derecho al Territorio y las Reparaciones Históricas de la Población Afrodescendiente y las Comunidades Negras.....	10
La importancia de la política fiscal para alcanzar la justicia racial.....	15
LA POLÍTICA FISCAL Y LAS MUJERES AFRODESCENDIENTES.....	23
ASPECTOS GENERALES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES POR MEDIO DE LA POLÍTICA FISCAL.....	27
RECOMENDACIONES.....	40
Gobiernos.....	40
Procesos organizativos de la Población Afrodescendiente.....	41
REFERENCIAS.....	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Deficiencias de los sistemas tributarios y su relación con la población afrodescendiente.....	19
Tabla 2. Categorías de indicadores con base en la cadena de valor.....	37
Tabla 3. Posible tipología de violaciones, desde el punto de vista fiscal.....	38
Tabla 4. Posible tipología de violaciones, desde el punto de los derechos humanos.....	39

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. El rol tradicional de la política fiscal.....	17
Ilustración 2. Política fiscal con enfoque étnico-racial.....	21

AGRADECIMIENTOS

Queremos expresar nuestro agradecimiento por el compromiso y aporte al equipo redactor del documento y también a la valiosa contribución de personas académicas, activistas y expertas en la materia como Carlos Augusto Viáfara y Sofía Garzón, por Colombia y también a Allyne Andrade e Silva por Brasil. Su compromiso con la defensa de los derechos humanos de la población afrodescendiente de Colombia y la región ha sido esencial para continuar el camino del trabajo colectivo.

También agradecemos a las distintas personas organizaciones que nos acompañaron en entrevistas y nos compartieron sus comentarios en jornadas de socialización del texto como son la Asociación de Economistas Negras (ASO-MANOCAMBIADA), el Centro de Estudios Afrodiaspóricos (CEAF) y el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes.

INTRODUCCIÓN

Entender la relación entre justicia racial y política fiscal requiere una definición de estos dos conceptos. Por un lado, la justicia racial promueve la eliminación de barreras históricas y profundas desigualdades económicas y sociales que afectan negativa y desproporcionadamente a la población étnica y racialmente diferenciada. Esto a través de una serie de acciones para enfrentar el racismo, la discriminación racial y con ellos la exclusión y marginación que enfrenta la población afrodescendiente y que se evidencia en el nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. En un Estado ideal, la justicia racial, donde también puede ser integrada como una pretensión de la justicia social, busca que las instituciones sociales distribuyan los derechos y deberes fundamentales para alcanzar la igualdad (Rawls, 1997).

La política fiscal, por su parte, es un instrumento para la distribución del ingreso y la riqueza, la forma de recolección y, en general, la capacidad para la inversión en políticas públicas y planes de desarrollo los cuales tienen como fin la garantía de derechos. Sin embargo, históricamente ha presentado una desconexión con los derechos humanos y en especial con las situaciones estructurales de racismo, representada en desigualdad racial. Es por ello que el presente documento está dirigido a explicar y analizar la conexión entre la justicia racial y la política fiscal, con el fin de generar un panorama para que los Estados y actores claves, a través de la política fiscal, de manera directa e indirecta, promuevan una igualdad material desde su diseño, ejecución y evaluación.

La justicia racial se ha convertido en últimas en la garantía de los derechos humanos, teniendo en cuenta que la población afrodescendiente¹ se encuentra en una situación de desigualdad y distribución inequitativa de los recursos, en especial en la región de América Latina. En ese sentido, y entendiendo lo impor-

1 Por población afrodescendiente entenderemos todas aquellas personas que son descendientes a través de múltiples generaciones y dinámicas de mestizaje de los antiguos esclavos(as) africanos(as), con independencia de nivel de autorreconocimiento y las múltiples dinámicas de mestizaje (Barbary y Urrea, 2004). La identidad afrodescendiente se define a partir de la etnicidad, como una construcción colectiva que tienen características culturales propias, así como también se define desde la raza como la construcción que parte de un contexto histórico y social específico -como los procesos de esclavización-, que ha sido basado socialmente a través de rasgos fenotípicos.

tante que es establecer medidas para combatir estas desigualdades que tienen origen en discriminaciones estructurales², el Sistema Universal de Derechos Humanos ha entendido a la igualdad y las actividades para garantizarla como uno de los principios base de los tratados.

Es por eso que, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 26, prohíbe toda discriminación³ y garantiza a todas las personas protección efectiva contra cualquier discriminación. Asimismo, su artículo siguiente (art.27) le impone a los Estados la obligación de generar medidas que promuevan el principio de igualdad y no discriminación. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2 establece que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Estas medidas que señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también han sido establecidas por la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, al disponer que le corresponde al Estado tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y enmendar situaciones que puedan perpetuar dinámicas de discriminación. En ese sentido, está dentro de las funciones del Estado incidir en las esferas económicas, sociales y culturales para reducir las desigualdades injustas. En otras palabras, las que son evitables o asociadas a las características circunstanciales que las personas no pueden elegir

² La discriminación estructural son las situaciones de desigualdad histórica que se fundan en prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que generan un panorama de exclusión generalizado de ciertas poblaciones, promoviendo brechas tanto de hecho como de derecho en el goce de los derechos humanos. Ver: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>

³ La discriminación puede ser de dos formas directa o indirecta. Según la Corte Constitucional colombiana, es directa cuando se establece frente a un sujeto determinado un tratamiento diferenciado, injustificado y desfavorable, basado en criterios como la raza, el sexo, la religión, opiniones personales, entre otras. La discriminación es indirecta cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias fácticas desiguales para algunas personas, lo que produce lesiones y vulneraciones de sus derechos fundamentales o limitan el goce de estos. (Corte Constitucional, Sentencia T-030/17, 2017)

en el momento del nacimiento: género, raza, clase social de origen, nacionalidad, etc. Es aquí donde, de una u otra forma, la política fiscal se convierte en un instrumento que tiene el Estado para poder asumir sus obligaciones desde la garantía de derechos humanos. Si bien la política fiscal es entendida como un instrumento para adoptar decisiones relacionadas con el gasto, el impuesto y su endeudamiento, para poder controlar los ciclos económicos, no se limita a esto. Otra de las funciones es alcanzar objetivos sociales como atender la pobreza, evitar la exclusión social y generar igualdad de oportunidades, especialmente a los grupos marginados y excluidos, como la población afrodescendiente, para alcanzar la justicia racial.

Con el presente ejercicio reflexivo se tiene como objetivo generar algunas consideraciones sobre cómo la política fiscal afecta y determina las brechas de desigualdad de la población afrodescendiente en Latinoamérica, además de comprenderla como una herramienta que puede contribuir a la justicia racial. Asimismo, se propone una evaluación de la política fiscal que pueda responder a la materialización del principio de no discriminación, según el cual, los Estados tienen la obligación de eliminar las discriminaciones estructurales, precisamente a través de la política fiscal (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, mayo 2021). Es necesario entender que el problema de la discriminación es una de las principales problemáticas de Latinoamérica, reflejada en la situación actual de la población afrodescendiente y la carencia de medidas que puedan responder de manera diferencial a las emergencias que necesitan de forma obligatoria políticas definidas para atender a los grupos étnico-raciales, como se hizo necesario en medio de la pandemia por COVID-19 y en la que se evidenció su ausencia.

Inicialmente, el documento analiza la relación de la política fiscal con la justicia racial. Posteriormente, se presenta un contexto de la situación socioeconómica de la población afrodescendiente, estableciendo las implicaciones que esto tiene en la justicia racial, lo que deriva en demostrar cómo las brechas de desigualdad que se presentan responden en parte a la falta de entendimiento de las dimensiones de un enfoque diferencial étnico-racial en las decisiones de los Estados. Seguido en esa línea, es importante hacer énfasis en que el documento tiene una visión interseccional y es importante no solamente partir del análisis de la población afrodescendiente en su generalidad, sino evaluar cómo el género y la raza se comunican en el problema planteado, refiriéndonos específicamente

a la relación de la política fiscal y mujeres afrodescendientes⁴. No obstante, aquí debemos precisar que limitamos el estudio hacia mujeres afrodescendientes, sin que esto implique el desconocimiento por la población LGBTI afro que de igual manera amerita ser estudiada de forma específica y detallada teniendo en cuenta las múltiples barreras y la invisibilización en el entendimiento de la política fiscal.

La última parte incluye la mención a una serie de factores a tener en cuenta al analizar la política fiscal que funcionan como preceptos básicos para determinar cuáles son las necesidades en su formulación si se enmarca en conseguir la justicia racial. Lo anterior resulta una herramienta de referencia que apoye el diseño de una política fiscal entendiendo cuáles son las deficiencias actuales y qué se necesita para una construcción futura.

para determinar cuáles son las necesidades en su formulación si se enmarca en conseguir la justicia racial. Lo anterior resulta una herramienta de referencia que apoye el diseño de una política fiscal entendiendo cuáles son las deficiencias actuales y qué se necesita para una construcción futura.

Finalmente, este documento establece algunas recomendaciones para los distintos actores que puedan verse incluidos en este proceso de evaluación y formulación como lo son los gobiernos y los procesos organizativos de la población afrodescendiente, lo cual es fundamental para la garantía de derechos y la inclusión en los centros de poder económico de los que ha sido excluida la población, para establecer un accionar de participación, veeduría y decisión, siempre y cuando los Estados también entiendan la importancia de lo planteado.

⁴ Acotaremos esta reflexión en mujeres negras cisgénero, es decir, mujeres que se identifican con su sexo asignado al nacer, su vivencia como persona es femenina. A la vez, aclaramos que una reflexión sobre mujeres afrodescendientes con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y el papel de la política fiscal en la garantía de sus derechos fundamentales merece un documento a parte con reflexiones más amplias.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La población afrodescendiente presenta niveles de pobreza e insatisfacción de la garantía de derechos humanos de manera desproporcionada frente a la población no afrodescendiente en Latinoamérica. Esta situación está definida, entre otros factores, por la falta de políticas fiscales que realmente atiendan las necesidades de la población y la falta de espacios de participación efectiva que inciden en las decisiones sobre la destinación de recursos y la definición del gasto público. En ese sentido, es importante generar una reflexión y preguntarnos: *¿Qué elementos deben tenerse en cuenta para promover la justicia racial a través de la política fiscal que integre el enfoque diferencial étnico-racial?*

Desigualdad y Política Fiscal: un Acercamiento desde los Índices de Pobreza, Empleo y Garantía del Derecho al Territorio y las Reparaciones Históricas de la Población Afrodescendiente y las Comunidades Negras

En América Latina se estima que hay entre 120 a 170 millones de personas afrodescendientes, aproximadamente 30 % de la población total de la región, la cual, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021), en su último informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales, presenta brechas en el acceso a distintos derechos humanos que configuraban la condición de desigualdad.

En un informe publicado por la (CEPAL, 2021), llamado Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, se analiza que pese al crecimiento económico en muchos países la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido permanentemente alta. Sin embargo, en las últimas décadas la desigualdad del ingreso ha venido disminuyendo, pero ha sido insuficiente para reducir las inequidades de las personas afrodescendientes que han vivido históricamente indicadores de bienestar precarios que se han perpetuado hasta nuestros días. Dicha discriminación estructural se convierte en una barrera para la disminución de la pobreza y el desarrollo general de los países en la región. Como bien lo menciona Ray Debraj (1998) *la desigualdad es la principal barrera para el desarrollo*. Esta afectación la viven aún más las mujeres y grupos históricamente discriminados,

en especial los grupos étnico-raciales que tienen mayores privaciones en comparación con otros grupos poblacionales.

Como resultado de las desigualdades injustas hay un alto porcentaje de pobreza en las personas afrodescendientes e indígenas en comparación con las personas que no pertenecen a estos grupos poblacionales. Si bien en América Latina, para el periodo 2014-2019 la pobreza de las personas no indígenas ni afrodescendientes ha disminuido, para la población afrodescendiente la pobreza ha aumentado desde 2014, sustentado principalmente por la disminución del espacio fiscal hasta finales de 2019⁵.

La pobreza no solo es el único problema que tienen las personas afrodescendientes. Este grupo poblacional se enfrenta a limitaciones en el empleo y en el acceso al territorio, sin mencionar aspectos en salud y educación. Las personas afrodescendientes tienen menos probabilidades de conseguir un empleo en comparación con las personas no afro, explicado principalmente por el bajo logro educativo y por la discriminación laboral que hay sobre esta. De hecho, ser afrodescendiente reduce las probabilidades de obtener un trabajo o empleo de media y alta calidad en 1,8 % y 1 %; por el contrario, aumenta la posibilidad de tener uno de mala calidad en 2,8 % (Pérez y Mora, 2014) y otros estudios como los de Rodríguez et al., (2013) encontraron que las hojas de vida de personas afrodescendientes reducían la probabilidad en 7,79% en ser contactado. En cuanto a los ingresos, los ocupados afrodescendientes reciben menos en comparación con las personas no afro. Un ejercicio realizado en Brasil, en el año 2016, encontró que las personas afro recibían 55 % menos de ingresos por hora que las personas no afro (citando a Abramo, Milosavljevic y Rangel, 2019).

⁵ América Latina pasó de tener un porcentaje de pobreza del 42,5 % en 2001 al 27,9 % en 2019. En esa misma línea, las personas afrodescendientes, pasaron de presentar una pobreza del 53 % en 2001 al 25,9 % en 2019, sin embargo, se observa que desde el 2014 esta cifra ha estado en aumento, explicado principalmente por la desaceleración económica y la disminución del espacio fiscal hasta finales de 2019. A corte de 2020, la población afrodescendiente en situación de pobreza en América Latina llegó al 23,5 %, es decir hubo una reducción de 2,4 pps con respecto a 2019, contrario a lo que pasó desde 2014 el espacio fiscal en la mayoría de los países de la región aumentó y contrarresta el impacto de la pandemia. No obstante, para Colombia el panorama fue diferente, aunque el país destinó recursos fiscales para la contingencia del COVID-19 no detuvieron el aumento de la pobreza en dicho grupo poblacional, según la CEPAL las personas afrodescendientes en situación de pobreza han estado aumentando desde 2017, pasando de 39,1 % en ese mismo año al 47,8 % en 2020, un aumento de 5 pps con respecto a 2019. Caso contrario pasa en Brasil, que desde 2017 la pobreza de dicho grupo poblacional ha estado disminuyendo, pasando del 27,9 % al 23,6 % en 2020, una disminución de 3 pps con respecto a 2019.

Por otro lado, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes que no están estudiando ni trabajando es mayor que en los jóvenes no afros⁶ (CEPAL, 2017), de hecho ser afrodescendiente aumenta las probabilidades de ser nini (ni estudia ni trabaja) (Mora, Caicedo y Gonzáles, 2017); por lo anterior, la población afrodescendiente se enfrentan a barreras de acceso a la vida productiva desde jóvenes rezagando sus ingresos, desarrollo personal y profesional y así mismo entrando en un entorno discriminatorio general.

La política fiscal es fundamental para garantizar el derecho al trabajo digno de la población afrodescendiente y existen herramientas para cumplir con ello. Cuanto mayor sean los estímulos fiscales desde el gasto público a la población afrodescendiente en aspectos transversales a su desarrollo personal (educación, por ejemplo) mayor serían las posibilidades de que esta población concentre sus actividades laborales en aspectos de mayor calidad y mejores ingresos.

En cuanto al territorio, las comunidades negras enfrentan varias limitaciones para acceder a su territorio y fortalecer su entorno. Para el caso de Colombia si bien, desde mediados de 1990 se iniciaron procesos de titulación colectiva, la situación del conflicto armado presente en los territorios y otros actores que buscaban el control de este, hicieron imposible la garantía del acceso a la tierra. Es por ello que una de las exigencias de las organizaciones afrodescendientes en medio del Proceso de paz con las FARC-EP fue obtener garantías de titulación colectiva en las zonas donde la Ley 70 de 1993 no había podido operar. A la vez, en Colombia la situación se torna aún más compleja debido a la situación de la concentración de la tierra y la falta de capacidad institucional que promueva el desarrollo en los territorios, lo que aumenta la brecha de desigualdad y lo posiciona como uno de los países más desiguales (Herrera, 2017), con uno de los índices Gini más altos: 0.513.

6 Para el caso de Colombia a corte de 2005, el porcentaje de jóvenes afrodescendientes entre 15 y 29 años que no estaba trabajando ni estudiando era del 36,7 %, 6 puntos porcentuales más que los jóvenes no afrodescendientes, a corte de 2019; brechas similares se presentaron en Brasil y otros países en América Latina, este fenómeno se da por varias razones, entre ellas y la que acoge a los jóvenes afrodescendientes es la histórica discriminación racial.

Es importante resaltar que en Colombia una de las justificaciones para que la materialización de los derechos territoriales tenga tantas complicaciones, es que las tardanzas en los procesos de demarcación y titulación colectiva se dan debido a la falta de fondos para continuar, así como también a la baja ejecución presupuestal⁷.

En cuanto al acceso al territorio en Brasil, específicamente en la trayectoria histórica de los quilombos que descienden de personas esclavizadas y normalmente se localizan en la selva amazónica, la cual acoge gran parte de las áreas protegidas del mundo, también hay titulación colectiva. Por ejemplo, la Asociación de las Comunidades Remanentes de Quilombo Pancada, Araçá, Espírito Santo, Jauari, Boa Vista do Cuminã, Varre Vento, Jarauacá y Acapu, conocida como ACORQE, tiene 218 mil hectáreas, cuyo terreno no puede ser comercializado, arrendado ni parcelada, y su forma de vida es colectiva, es decir tienen propiedad sobre la tierra y con ella gozan su ancestralidad, cultura y asimismo del entorno. Desde su reconocimiento en la década de los ochenta ha existido un proceso de restitución y titulación colectiva a este grupo poblacional, que han estado garantizando sus derechos por parte de la constitución brasileña y sus artículos 68, 215 y 216. La tenencia del título colectivo mejoró y posibilitó la planificación del uso de recursos naturales y el desarrollo comunitario (Pyl, 2014). Sin embargo, al igual que Colombia, los mismos autores, concuerdan que la titulación colectiva presenta barreras, como el conflicto y la ocupación arbitraria de terrenos para la explotación de madera y minerales.

Además de limitaciones como el conflicto en territorio, presencia de grupos armados y conflicto de intereses económicos alrededor de la tierra, se encuentra que dentro de los procesos de titulación existe un rezago para adelantar los procesos solicitados por las comunidades, es decir, no hay un óptimo seguimiento y acompañamiento a las comunidades negras para el oportuno y éxito de la solicitud para la garantía del derecho al territorio; un ejemplo de ello son las 401 solicitudes de titulación colectiva en Colombia que no han llegado a finalidad en beneficio de las comunidades negras (Monsalve, 2021).

⁷ En cuanto a la gestión de los recursos, en Colombia, según la Agencia Nacional de Tierras, las ejecuciones presupuestales para la titulación colectiva no han sido suficientes, ubicándose entre el 69 % y 36 % en los periodos de 2016 a 2020, dificultando aún más el acceso al territorio por parte de las comunidades negras, considerando que la apropiación vigente a corte de 2020 fue de 13.400 millones de pesos. Sin embargo, según (Romaña, Geovo, Paz y Banguero, 2010) la titulación colectiva ha estado estancado desde 1990, el único periodo donde se logró un buen comportamiento fue hasta 2002 donde se titularon alrededor de 32 consejos comunitarios según el Observatorio de Territorios Étnicos de Universidad Javeriana.

Por otro lado, existe una deuda histórica hacia la población afrodescendiente razón por la que en los últimos años se ha hablado sobre las reparaciones históricas que pretenden ser una salida de dicha deuda general, pues su naturaleza conlleva una visión en retrospectiva y está ligada a la justicia reparativa que nace con los movimientos por la abolición de la esclavitud, dado el reclamo general de la libertad, los daños causados por la esclavitud y la reparación general por el trabajo no remunerado.

Las reparaciones se consideran centrales para el desarrollo de este grupo poblacional ya que podrían llevar a una senda de disminución de desigualdad histórica, teniendo en cuenta que gracias a que este tipo de políticas que, en términos concretos, necesitan recursos para materializarse, genera una reparación desde lo económico hasta la garantía de derechos sociales, culturales y de participación que podrían lograr una reivindicación de la población afrodescendiente en América Latina (Gómez de Mantilla, 2007).

Por lo anterior, la reparación histórica se centra en la responsabilidad que recae en los grupos de poder de la población blanca dominante; y por el lado de la reparación, esta no solo debe ser entendida como una responsabilidad individual, sino que también debe ser materializada desde los procesos institucionales y colectivos (Gómez de Mantilla, 2007). En ese sentido, es evidente que, gracias a su enfoque redistributivo y sin dejar de lado las responsabilidades individuales, la política fiscal es una herramienta clave para materializar las reparaciones históricas desde el punto de vista institucional y colectivo⁸.

Es importante agregar que el tema de las reparaciones históricas puede guiar de manera determinante las demandas de la población afrodescendiente que parte de las responsabilidades de distintos actores frente a los daños acaecidos en procesos de explotación que se han perpetuado con los años, donde solo se habla de la esclavización, sino en la apropiación de los recursos, la marginalidad a los que se han sometido los territorios. Resulta necesario que la visión de la población y sus propuestas de materializar estas reparaciones puedan abarcar el desarrollo de la política fiscal.

8 “Abordar la desigualdad de la riqueza racial requerirá un gran esfuerzo redistributivo u otra intervención importante de política pública para construir la riqueza estadounidense negra. Esto podría tomar la forma de una iniciativa específica de raza directa como un programa de reparaciones dramático vinculado a la compensación por los legados de la esclavitud y Jim Crow, y/o una iniciativa que aborde la perniciosa desigualdad de riqueza para toda la población estadounidense, que podría beneficiar desproporcionadamente a los estadounidenses negros debido a sus niveles excepcionalmente bajos de riqueza. De hecho, las dos estrategias, las reparaciones por el historial de injusticia racial de Estados Unidos o la provisión del equivalente de un fondo fiduciario sustancial para cada estadounidense rico y pobre, no tienen por qué ser mutuamente excluyentes”. (Darity et al., 2018, p. 4)

Darity y Frank (2003) exponen un panorama en Estados Unidos y afirman que la economía puede proporcionar las ideas para así determinar la elegibilidad de las reparaciones, los tipos de programas, los efectos de esta en el largo plazo, los métodos de financiamiento y así mismo la magnitud de la indemnización, que de alguna manera podrían ser modificadas dado el país en cuestión.

De esta manera, la política fiscal tiene unos impactos en la garantía de derechos que pueden determinar o no situaciones de desigualdad. En ese sentido, hay un reconocimiento de la importancia de los sistemas tributarios para alcanzar la justicia racial y, en general, de la política fiscal para mejorar las situaciones que afectan desproporcionadamente a la población afrodescendiente. Por tanto, se debe pensar en una política fiscal progresiva, especialmente, en lo que respecta al gasto público. Es decir que los sectores más pobres deben recibir una mayor proporción del gasto y ser beneficiarios de bienes y servicios públicos suficientes y de calidad. De esta manera, la relación que tiene la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza es directa, entre mejor gestionada, y teniendo en cuenta aspectos como el enfoque étnico-racial, podrá tener un mayor efecto en reducir las desigualdades de dicha población.

La importancia de la política fiscal para alcanzar la justicia racial

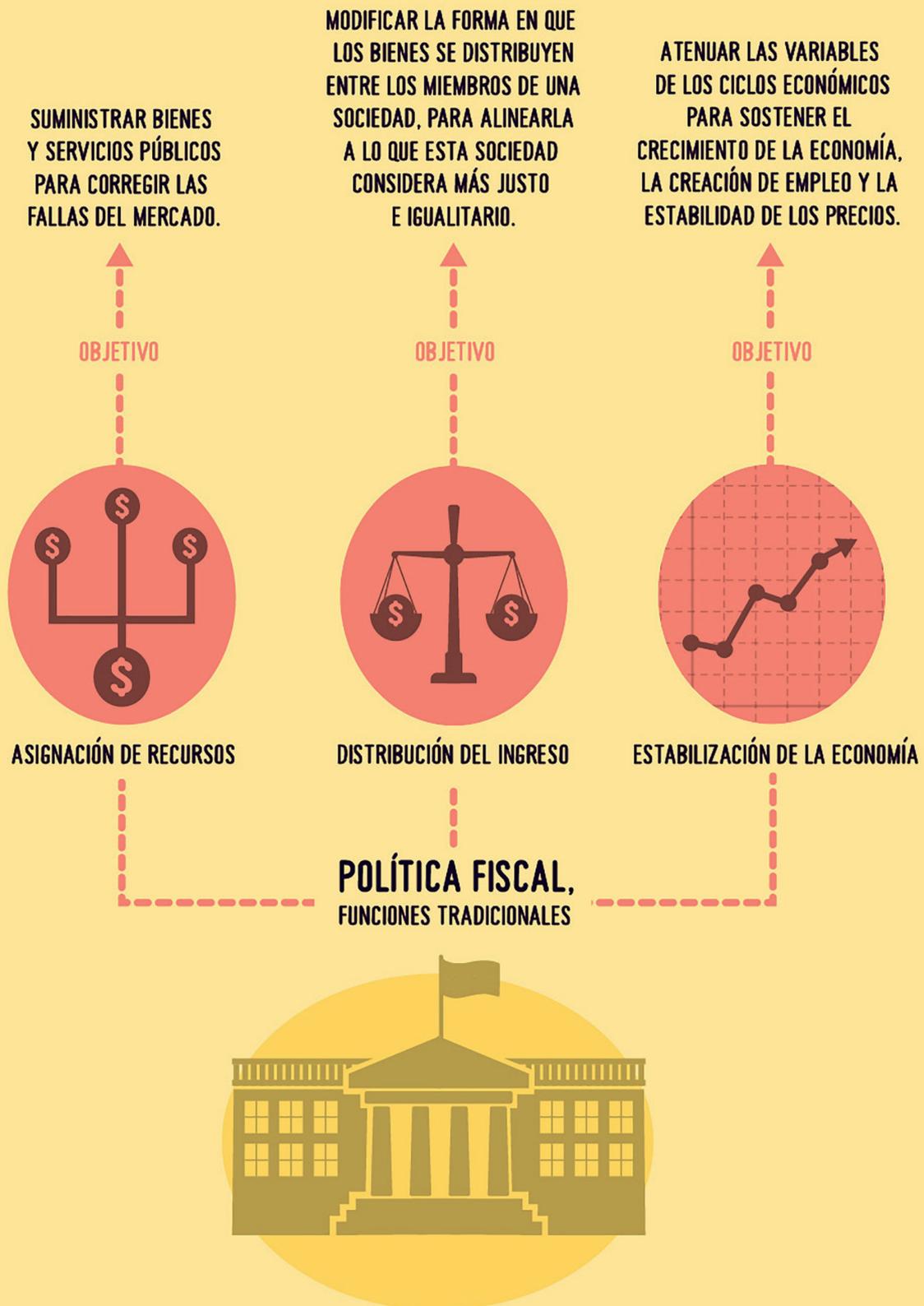
La política fiscal no debe solo entenderse como un medio de administración y gestión macroeconómica, sino también como un instrumento de los gobiernos para seguir una senda de desarrollo y la garantía de derechos humanos (OCDE, 2008). Estos dos últimos dependen en gran medida de la relación instrumental que existe entre los recursos y la legislación, pues la articulación de ambas impulsa el bienestar de la población afrodescendiente, teniendo en cuenta que las obligaciones de la política fiscal deben basarse en la garantía de los derechos humanos. En ese sentido, el uso eficiente, óptimo y progresivo de un sistema tributario, un gasto público mejor gestionado, así como de la deuda pública, y una eficiente y justa redistribución pueden contribuir con un mejor crecimiento y desarrollo económico en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y la garantía de los derechos de la población históricamente discriminada.

El rol donde normalmente se ve la actuación de la política fiscal se plasma en la siguiente ilustración, cuyas tres principales funciones son: la asignación de recursos, la distribución del ingreso y estabilidad de la economía. Para el primer

caso, se hace referencia a los bienes y servicios públicos y cómo estos son asignados de manera eficiente para modificar fallas de mercado. La segunda hace referencia a cómo la política fiscal puede ajustar la distribución del ingreso, así como también, los sectores y factores de producción para así obtener un panorama justo y modificar la forma en que los bienes están distribuidos entre los miembros de la sociedad. Y por último, está la estabilidad económica que busca básicamente disminuir la volatilidad de las variables macroeconómicas con el fin de llevar una senda de crecimiento económico, empleo y estabilidad de precios (CEPAL, 2020)⁹.

9 Para más información véase CEPAL 2020- Panorama Fiscal de América Latina.

Ilustración 1. El rol tradicional de la política fiscal



Fuente: Elaboración propia con base en (CEPAL, 2020).

Como se mencionó anteriormente, la desigualdad del ingreso tiene un componente importante en los sistemas tributarios, pues la política fiscal puede contribuir en la disminución de dicha desigualdad garantizando una mayor progresividad y mejor redistribución. Sin embargo, en América Latina este aspecto no se observa de manera precisa y mucho menos tiene un efecto satisfactorio, explicado por la incapacidad de los países de ALC en aumentar su recaudo fiscal y en reformas que garanticen un sistema más progresivo. Las deficiencias de estos sistemas se muestran en la Tabla 1. (ver en la siguiente página)

Un aspecto fundamental para garantizar los recursos para financiar el gasto público y así mismo los sistemas de protección social, es la recaudación progresiva (CEPAL, 2021). Sin embargo, la región no tiene buena recaudación y mucho menos, como observamos anteriormente, un sistema tributario progresivo. No obstante, según la CEPAL en términos de recaudo la región ha avanzado en los últimos años, gracias a las reformas tributarias de cada uno de los países, que de alguna manera incluyen nuevos impuestos o suben los que ya están con el fin de recaudar más para financiar su gasto público. Sin embargo, dichas reformas no son lo suficientemente estructurales, un ejemplo de ello es que los sistemas tributarios en América Latina están sustentados en impuestos indirectos¹⁰

Este panorama afecta especialmente a las personas más vulnerables, pues los impuestos sobre consumo no tienen en cuenta el ingreso de las personas y tampoco las distingue entre pobres y no pobres. Mientras que, los impuestos directos, impuestos a la propiedad y por último las contribuciones a la seguridad social son los instrumentos más idóneos para aumentar la progresividad de los sistemas tributarios (CEPAL, 2021). Por lo cual, un aumento en el peso de los impuestos sobre los ingresos de los ciudadanos(as) (de manera progresiva), mejora el recaudo. En ese sentido, un sistema tributario progresivo tiene un potencial redistributivo y una mayor focalización del gasto público en los más pobres y, como hemos mencionado, entre ellos, las personas afrodescendientes y con ello tendrán más posibilidades de cerrar brechas. Por lo anterior, se debe

10 Por ejemplo, en el año 2000 la recaudación tributaria del gobierno general fue del 16,5% del PIB y para el año 2018 la cifra aumentó a 21%, considerando que la principal fuente de recaudo son los impuestos indirectos, que abarca el 46,2 % de los ingresos totales. Esta incapacidad de aumentar el recaudo se ve evidenciado en dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es la poca efectividad y capacidad que tienen los países de América Latina en mejorar sus sistemas tributarios, pues la principal fuente de recaudo que tienen estos países proviene de impuestos a los bienes y servicios, cuya participación según la CEPAL es del 46,2 % de los ingresos totales, seguido del impuesto de renta que abarca el 26,8 %; y el segundo son los aspectos como la evasión y elusión y así mismo los beneficios tributarios (exenciones) regresivas.

Tabla 1.
Deficiencias de los sistemas tributarios y su relación con la población afrodescendiente

#	DEFICIENCIA ¹¹	PROBLEMÁTICA	PROBLEMÁTICA GENERAL DE INTERÉS
1	Bajos niveles de recaudo	Dificulta el financiamiento del gasto público	Menos impacto (positivo) transversal en las condiciones económicas y sociales de comunidades étnicas, incluidas las afrodescendientes. Así mismo, obstaculiza el acceso a aspectos fundamentales para el desarrollo humano, como la educación, salud y empleo.
2	Los regímenes tributarios apenas contribuyen a nivelar la distribución de ingresos.	Dificultad en disminuir la desigualdad y dificulta la garantía de derechos por la baja capacidad redistributiva del impuesto.	
3	La recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja.		
4	La evasión fiscal alcanza magnitudes importantes.	Aumenta la desigualdad, generando aún más barreras a un mayor recaudo, además de no mejorar la equidad tributaria.	
5	Las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitado.		
			No garantiza el disfrute óptimo de los derechos humanos de dicha población.

Fuente: Elaboración propia con base en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL y Oxfam) – ampliado propio.

11 Para profundizar aspectos en: (CEPAL, 2021) citando a CEPAL/Oxfam (2016, p. 65), en este se evidencia la importancia de la progresividad en los sistemas tributarios y se hace una crítica constructiva sobre el panorama en América Latina.

preguntar: *¿Cómo le aporta una política fiscal bien planteada a la materialización de la justicia racial?*

En el caso específico de la población afrodescendiente es posible identificar cómo la política fiscal bien gestionada podría aumentar la capacidad que tiene este grupo poblacional en mejorar su calidad de vida y entorno, por medio de asignaciones presupuestales, gestión del gasto público y transferencias y sistemas tributarios progresivos (impuestos directos) entre otras acciones dentro de la política fiscal. Tal como muestra la siguiente infografía y que además expone los siguientes puntos:

1. Esfuerzos fiscales para lograr una visibilidad estadística de la población afrodescendiente. Esto implica invertir en sistemas estadísticos robustos y confiables con enfoque diferencial que puedan garantizar de manera efectiva las intervenciones llevadas a cabo con los recursos públicos para atenuar las desigualdades que enfrenta.
2. Esfuerzos fiscales para incrementar y desarrollar las capacidades técnicas y profesionales de la población afrodescendiente, así como también generar inversión en la investigación e innovación; por medio de la inversión pública específica. Este apartado garantiza el desarrollo óptimo de dicho grupo poblacional, así como también genera un mejor bienestar en el mediano y largo plazo.
3. Incentivos tributarios para garantizar el derecho al trabajo de la población afrodescendiente que responda y oriente políticas para el desarrollo productivo en zonas donde esta población se encuentra. Así mismo, con el fin de contribuir a la inserción laboral formal de la población afrodescendiente, teniendo en cuenta el enfoque de género.
4. Esfuerzo fiscal para garantizar el derecho al territorio de la población afrodescendiente¹² ligado a desarrollar una institucionalidad que pueda apoyar los mercados locales. Este tipo de estrategias generan un disfrute mayor por parte de la población afrodescendiente, pues desde su territorio pueden, entre otras cosas, administrar, gestionar y desarrollar su entorno social, cultural, político y económico.

¹² En Colombia, la parte de la población afrodescendiente que puede ser titular de derechos territoriales es aquella que se identifica como comunidad negra, afrodescendiente, raizal y/o palenquera. Para Brasil, sería el caso del pueblo Quilombola.

Ilustración 2. Política fiscal con enfoque étnico-racial



Fuente: Elaboración propia, 2022.

5. Esfuerzo fiscal para lograr reparaciones históricas de la población afrodescendiente garantizando la reparación simbólica, económica y memorial, donde este grupo poblacional se ve impactado de manera directa y positiva (entre otras medidas).

En síntesis, es posible establecer las siguientes conclusiones: la primera, la política fiscal y sus herramientas pueden contribuir a un mejor desarrollo y capacidades en cuanto a la educación, salud, empleo y así mismo territorio de la población afrodescendiente y garantizar sus derechos. La segunda es que la progresividad étnico-racial de las intervenciones fiscales provienen normalmente de transferencias directas en efectivo, es decir, la población indígena y afrodescendiente recibe partes significativas de los beneficios de estos programas (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019); sin embargo, también las personas pobres, en general, lo reciben; por lo cual es necesario evidenciar los impactos de manera más específica; además, los autores consideran que la monetización de los servicios de salud y educación pública también son progresivos¹³. Por último, es necesario fortalecer y reformar los sistemas tributarios de América Latina con el fin de lograr un aumento del recaudo vía progresividad de los sistemas tributarios, teniendo en cuenta la equidad vertical¹⁴ y el rol redistributivo para garantizar y así mejorar la equidad tributaria, y con ello los grupos afrodescendientes se vean beneficiados con dicha redistribución general.

13 La monetización hace referencia a la financiación de servicios de salud y educación pública; además, es importante mencionar que dicha política puede y tiene las herramientas necesarias para garantizar el acceso al trabajo y el territorio de la población afrodescendiente, es el ejemplo de Brasil donde (Ferreira et al., 2010) encuentran que las transferencias de seguridad y asistencia sociales a partir de 1988 condujeron a una reducción de la pobreza.

14 La equidad vertical implica una mayor carga contributiva sobre aquellas personas que tienen más capacidad económica.

LA POLÍTICA FISCAL Y LAS MUJERES AFRODESCENDIENTES

Se ha hecho evidente a través del análisis de los impactos de la política fiscal en la población que esta no es neutral en términos raciales y de género. Las dificultades económicas y la necesidad de incidir en las decisiones sobre el gasto público de los Estados son diferentes para hombres y mujeres, siendo las mujeres las más afectadas y rezagadas por la desigualdad y las brechas sociales, debido a la falta de participación y asignación de recursos que suplan sus necesidades. Cuando a esto se le da un enfoque interseccional, es decir, se evalúa desde la pertenencia de múltiples categorías sociales que definen situaciones de opresión como la raza y el género (Crenshaw, 1989), se presenta un fenómeno en las cuales las desventajas se hacen más evidentes dentro de las cifras generales en escenarios como el mercado laboral.

La categoría de mercado laboral resulta importante para este documento porque es una variable fundamental para participar en las políticas tributarias y saber qué tanta afectación puede existir desde los impuestos que se asignan de manera directa o indirecta, debido a que no es lo mismo ser una mujer afrodescendiente o indígena sin ingresos y tener que pagar impuestos indirectos sobre alimentos, que, por ejemplo, ser un hombre blanco-mestizo con empleo formal, sobre el cual estas medidas no tendrán el mismo impacto.

Hay un panorama preocupante de la exclusión de las mujeres afrodescendientes en la política fiscal y las dinámicas que generan una alerta sobre lo necesario que es tomarlas en cuenta para la formulación y aplicación de medidas fiscales. Esto es relevante cuando hablamos de las carencias que tienen las mujeres afrodescendientes para poder acceder a empleos y tener un salario digno¹⁵. Lo anterior nos da como punto a analizar que las inequidades raciales y de género no son solamente evidentes en términos de desempleo, como pasa en Colombia, también hace referencia a los tipos y calidad de empleos disponibles, lo que demuestra

15 En Colombia, el 47 % de las mujeres afrodescendientes entre los 15 y 29 años no estudian, ni trabajan (CEPAL, 2017). Desde otros datos, del 65 % al 80 % de mujeres en Brasil, Costa Rica y Ecuador trabajan en labores manuales y en posiciones que suelen ser informales. Asimismo, las mujeres perciben salarios de 20 % a 40 % menores que los hombres. Un trabajador afrodescendiente recibe en promedio, el 72,5 % del ingreso de un blanco/mestizo (Ziigoni y Beghin, 2020), mientras que las mujeres afrodescendientes en Brasil ganan el 44,4 % de lo que ganan los hombres mestizos (Morrinson, 2020).

cómo las mujeres afrodescendientes tienen mayores obstáculos para acceder a los recursos productivos, que perpetúan el déficit en el goce de los derechos humanos.

No obstante, se debe precisar que, pese a la evidencia empírica, aún existe una invisibilidad estadística por la poca producción de datos que midan desde la interseccionalidad el género y la pertenencia étnico-racial. Las mujeres, especialmente, las mujeres afrodescendientes aún tienen un largo camino en lo que se refiere a la participación de la redistribución del ingreso y la riqueza de los países.

Las mujeres afrodescendientes están sobrerrepresentadas en los sectores más vulnerables de la población y las políticas fiscales regresivas presentes en los países de Latinoamérica afectan desproporcionadamente a las que tienen ingresos precarios y están en situación de pobreza. Resulta pertinente y fundamental hablar sobre el trabajo no remunerado¹⁶ que realizan las mujeres afrodescendientes, debido a que el 63 % de las personas que lo desempeñan en general hacen parte de la población afrodescendiente (ONU MUJERES, OIT y CEPAL, 2020). Esto significa una sobrecarga para ellas que replica los roles de cuidado en una lógica de encasillarlas bajo un pasado colonial, donde la función principal está en servir al otro. Así también implica una profundización de las brechas del mercado laboral y los modelos patriarcales de lo que se supone deben realizar y dónde deben estar las mujeres, afianzando mitos de la poca aportación que tienen en el mercado productivo (CEPAL, 2020).

En países de Latinoamérica como Brasil y Colombia no se tienen claros los impactos del trabajo no remunerado en el uso del tiempo¹⁷. Sin embargo, se evidencia que existe una diferenciación entre el tiempo dedicado por las mujeres afrodescendientes y no afrodescendientes. Esto tiene una gran consecuencia pues la generación de ingresos proviene de la empleabilidad que tienen las personas:

¹⁶ Incluye las actividades relacionadas con el trabajo doméstico por las cuales no se recibe a cambio un pago y todas aquellas acciones que proveen de bienestar y contribuyen al desarrollo, crecimiento y aprendizaje de los miembros del hogar, familiares, amigos y personas cercanas como lo son: aconsejar o consolar a personas; alimentar a una persona o ayudarlo a hacerlo; acompañamiento a niños, niñas o población adulta mayor; entre otras. (Fundación WWB Colombia y el Observatorio para la Equidad de las Mujeres, 2020)

¹⁷ Se encuentra de manera general para 2017, según la CEPAL, Colombia registró 46,1 horas de trabajo no remunerado en mujeres sin ingresos propios y 33,6 horas en mujeres que tienen algún tipo de ingreso propio, mientras que en Brasil las cifras son menores en 19 horas y 13 horas respectivamente, considerando entonces que las mujeres trabajan más en actividades que no tienen ningún pago alguno en comparación con los hombres, explicado principalmente por la asignación de cargas del hogar donde se acentúa aún más la brecha de género; y teniendo en cuenta las características propias de las mujeres afrodescendientes, es posible que estas tengan un número de horas mayor en comparación con las mujeres no afro, tal como se mencionó en el ejemplo de Brasil.

si las mujeres afrodescendientes son las que peores condiciones laborales tienen en términos de remuneración, mayores serán las brechas en el acceso a garantías mínimas. En ese sentido, el no reconocimiento de este tipo de trabajo abre aún más las condiciones de desigualdad de las mujeres afrodescendientes. De ahí lo necesario de generar políticas fiscales que puedan atender la visión interseccional sobre los factores de rezago y abandono que implica omitir esta situación, para así poder tener una integración en los mercados laborales basado en la igualdad y no discriminación. Cabe destacar que las mujeres afrodescendientes están en condiciones de pobreza, aún mayor que las mujeres no afro, dificultando aún más el aspecto del trabajo no remunerado.

Bidegain Ponte (2015) expresa que “los índices de feminidad de la pobreza, los sesgos de género de las políticas fiscales, las brechas salariales por género y raza/etnia y la división sexual e internacional del trabajo dan cuenta de que las políticas públicas implementadas en la región siguen siendo limitadas”. En consecuencia, es necesario que se reconozca dentro de la política fiscal que tanto la igualdad de género como la igualdad racial, necesitan que se tomen en cuenta medidas fiscales que integren los intereses y necesidades de las mujeres afrodescendientes. También, el desarrollo de políticas, marcos jurídicos y programas que puedan responder de manera específica a esta situación, donde uno de los elementos puede ser políticas fiscales expansivas que tomen en cuenta escenarios donde hay presencia mayoritariamente de mujeres afrodescendientes como las economías del cuidado o economías propias.

Analizar el panorama de desigualdad que experimentan las mujeres afrodescendientes, es decir, tener en cuenta la intersección entre raza y género en el goce de sus derechos, implica reconocer los impactos diferenciales que tiene la política fiscal en situaciones donde las brechas se amplían con respecto a las categorías de raza y el género, así como reconocer que las mujeres afrodescendientes tienen un papel de rezago tanto en la participación de su formulación, como en las medidas concretas sobre cómo esta puede aminorar las discriminaciones históricas.

Por lo anterior, la política fiscal debe ser entendida desde un enfoque de género y la raza para que pueda contribuir al cambio de las desigualdades étnico-raciales y abrir espacios para que los grupos afectados, expresen de primera mano sus necesidades. Esto también se hace en cumplimiento de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (mayo 2021) basado en que los

Estados deben promover la igualdad material de las poblaciones históricamente discriminadas (como en el caso de las poblaciones afro, sobre todo mujeres), a través, por ejemplo, de la economía del cuidado y del uso de políticas fiscales para redistribuir y reducir las cargas para superar la división sexual del trabajo y los patrones históricos de discriminación hacia las mujeres afrodescendientes.

De manera concreta los Estados deben responder a una política fiscal orientada a superar las desigualdades que afectan a las mujeres afrodescendientes que, además de tener lo que se mencionó anteriormente, pueda, en primera medida, desarrollar un modelo de seguimiento que determine las consecuencias de políticas fiscales regresivas que evidentemente generan mayor vulneración de derechos humanos y que, además de no tener la misma representación respecto a ingresos en el mercado laboral, ejercen labores que las sobrecargan y que aunque contribuyen a los sistemas productivos, son desconocidos y se presentan como factores de riesgo que no son tomados en cuenta por las condiciones de redistribución de ingresos ni asignación de recursos específicos para remover estas brechas.

De igual manera, la política fiscal desde el sistema tributario debe contribuir a la capacidad del Estado para movilizar recursos que financien políticas públicas que puedan ayudar a garantizar la autonomía de las mujeres afrodescendientes que tienen desventajas históricas acumuladas. Esta última idea debe corresponder a la generación de presupuestos con enfoque de género y étnico-racial -tema que se ampliará posteriormente- en la que se esquematiza las obligaciones que debe cumplir la institucionalidad, que pueda disminuir los impactos de medidas fiscales.

ASPECTOS GENERALES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES POR MEDIO DE LA POLÍTICA FISCAL

Ya se han mencionado varios aspectos en que la política fiscal puede contribuir con el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población afrodescendiente. En esta sección se darán anotaciones generales de cómo estas dimensiones pueden ser implementadas por los actores estatales y paralelamente pueden ser un marco de referencia para las organizaciones afrodescendientes que permita una mejor comprensión de los impactos de la política fiscal en relación con los derechos humanos.

Antes de empezar a mencionar los puntos que a nuestra consideración son importantes para generar una política fiscal y, a la vez, tener elementos que puedan evaluar las actuales, resulta pertinente determinar en cada uno de los contextos los retos específicos que tiene la población afrodescendiente, también se debe tomar en cuenta que el gasto público tiene repercusiones diferentes debido a que las concepciones diferenciales de las situaciones socioeconómicas, determinan lo imperativo de asignaciones de recursos de manera específica. En ese sentido es relevante que cualquier evaluación y planteamiento de la política fiscal sea guiada por la pregunta: *¿qué tantas medidas en pro de los grupos étnico-raciales tiene la política fiscal de determinado Estado y región?*, teniendo en cuenta cómo estas son definidas de acuerdo con la distribución geográfica de la población, la participación en el mercado laboral y los patrones de consumo, que puedan presentar indicios de cómo se está aplicando el enfoque étnico-racial, así como expresar la trazabilidad de las políticas públicas y los planes de desarrollo (Lusting, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, se establecen los puntos que se desarrollan a continuación:

1. Adecuación normativa: Un marco jurídico para alcanzar la justicia racial

Lo primero a mencionar para tener en cuenta una política fiscal que pueda alcanzar la justicia racial es la necesidad de un marco normativo obligatorio en el que la población afrodescendiente tenga garantías de participación directa en las asignaciones de recursos y en el seguimiento de estas. Los Principios de

de Derechos Humanos en la Política Fiscal pueden ser una buena guía para esta regulación en el que claramente se encuentran las garantías procedimentales en la toma de medidas fiscales que pueda contribuir a eliminar las desigualdades, así como promover la asignación presupuestaria de recursos que puedan responder a las necesidades de la población.

A la vez, es relevante que todo marco regulatorio se abstenga de establecer tratamientos fiscales discriminatorios arbitrarios, que perjudiquen a la población afrodescendiente y evitar la discriminación indirecta desde una prohibición legal. En esta dinámica, los procesos que regulen la política fiscal tienen como uno de sus objetivos alcanzar la justicia racial y deben partir de un análisis de identificar y corregir medidas discriminatorias que afecten a los grupos específicos, como lo es la población afrodescendiente. Asimismo, generar acuerdos obligatorios sobre el enfoque étnico-racial que permitan hacer una evaluación concreta de la generación de medidas que promuevan el goce efectivo de los derechos de la población afrodescendiente.

De manera concreta, el enfoque diferencial étnico-racial que debe permear la estructuración de los marcos normativos que estructuren la política fiscal busca como un objetivo aplicar el principio de no discriminación e incidir en los marcos normativos para tener un sustento jurídico de la asignación de recursos en pro de la población afrodescendiente, por lo cual los marcos normativos deben garantizar el enfoque étnico-racial en todas las circunstancias que amerite el presupuesto y gestión de este en los países en América Latina.

En ese sentido, este marco se debe enfocar en generar un espectro de formulación de sistemas tributarios progresivos, para que se puedan generar oportunidades, capacidades y reconocimiento de la participación de la población. A la vez, se debe promover la regulación de los sistemas tributarios donde se determine el enfoque diferencial para evaluar los niveles de recaudo y cómo esto se enfoca en la población, la distribución de los ingresos, la recaudación y se tengan instrumentos jurídicos para hacer una caracterización de las falencias que determinan el aprovechamiento del gasto público (CEPAL, 2017).

También es relevante que el marco regulatorio que se implemente en los Estados de la región cree políticas en pro de disminuir las desigualdades generadas a partir de la discriminación estructural por la pertenencia étnico-racial. En ese sentido, se deben establecer principios básicos de seguimiento donde se escuche explícitamente a la población en espacios especializados, con el fin de que conse-

cuentemente se permitan conocer los impactos diferenciales de ciertas medidas como los impuestos con el fin de aumentar el recaudo (Almeida, 2020).

La exigencia de un marco regulatorio de la política fiscal orientada a la población afrodescendiente parte de dos situaciones: en un primer momento, el Programa de Acción de Durban¹⁸ (ONU, 2002) en uno de sus apartes establece la necesidad de recursos para elaborar programas de desarrollo social y económico, además dice que estos deben ser adecuados para conseguir los objetivos propuestos dentro de los instrumentos internacionales a los cuales se han comprometido los Estados de la región. En el segundo momento, se establece la necesidad que esto implica y el ausente enfoque diferencial o lo difícil que puede ser identificar en las políticas públicas de los gobiernos, lo cual no tienen una aplicabilidad real, ni una capacidad medible donde se disminuyan las brechas identificadas, al contrario, se genera un incumplimiento por la falta coercitiva de estas disposiciones.

Ejemplo de esto es lo que ocurre con el trazador presupuestal étnico¹⁹ desarrollado en Colombia, que se supone era una herramienta establecida a través de la Ley 1955 de 2019 para evidenciar los recursos destinados por la entidades a una política pública o un objetivo del Plan de Desarrollo, sin embargo el resultado final es que no se generaron regulaciones para concentrar la información, hay una debilidad técnica y no existe obligatoriedad clara sobre esta acción como una responsabilidad de las instituciones, haciendo evidente la incapacidad coercitiva de iniciativas que buscan promover precisamente la participación de los grupos étnico-raciales en el gasto público (Riquet, 2021). Otro de los ejemplos que se pueden resaltar en la región, es el incumplimiento de los principios de no regresividad frente a la asignación de recursos, como lo hizo Brasil en el 2016 donde limitó el presupuesto público destinado al gasto social por 20 años (CIDH, 2018), sumado a las reglas fiscales donde el gasto social tiene un tope

18 El programa de Durban es la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en el 2001 en Durban, Sudáfrica. Este instrumento de internacional de derechos humanos abarca las formas contemporáneas de discriminación y dispone cómo la comunidad internacional debe cumplir con estos compromisos para poner fin al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia.

19 El trazador presupuestal es una herramienta de seguimiento de los recursos dentro de los proyectos de inversión pública. El trazador tiene una dimensión étnica donde se evalúan los recursos invertidos a los grupos indígenas, afrodescendientes y Rom, donde las entidades nacionales de orden nacional conforme con sus competencias deben registrar información que dé cuenta de las acciones, el avance en indicadores y los recursos invertidos para los grupos étnicos. Esto busca generar un análisis entre las necesidades de la población y los recursos disponibles para suplirlo.

máximo que para el contexto de la pandemia estuvo alejado de la realidad.

En consecuencia, un marco regulatorio debe cumplir con la exigencia de brindar herramientas para diseñar, implementar y evaluar políticas fiscales con enfoque étnico-racial donde realmente la población afrodescendiente tenga participación y poder de decisión sobre sus exigencias y los requerimientos presupuestales para suplir. Así mismo, generar mecanismos de instrumentos tributarios que puedan analizar los sesgos tanto directos como indirectos en las políticas que son aplicadas aparentemente de manera neutral pero que al final repercuten de manera negativa para los sectores excluidos y en condiciones de vulnerabilidad. También establece la progresividad como un elemento central que no está en discusión, menos en el gasto social, que además pueda generar las condiciones donde el presupuesto tenga la calidad de ser público y que tenga en cuenta las necesidades, los derechos y las obligaciones (CEPAL, 2021)

2. Presupuestos con enfoque étnico-racial

Una de las herramientas que puede ser útil para poder generar elementos de una política fiscal orientada a las condiciones de la población afrodescendiente es la disposición de los presupuestos con enfoque étnico-racial, los cuales son instrumentos que desde la planeación, programación y ejecución pueden contribuir al avance de la igualdad, tratando precisamente de compensar y remediar las desigualdades y que se pueden estructurar de manera en que se han inmiscuido en la institucionalidad y formulación legislativa, lo que puede lograr una participación de la población afrodescendiente. La ejecución presupuestal es fundamental para la garantía de los objetivos de dichos presupuestos, por tanto, estos deben tener un seguimiento periódico sobre la cual se puedan evidenciar los avances de las ejecuciones e intervenciones realizadas por los gobiernos (nacionales y territoriales) para garantizar los derechos y cerrar brechas de la población afrodescendiente.

Estos presupuestos deben tener en cuenta seis principios para generar un marco guía que pueda responder a la asignación de los recursos en pro de la población afrodescendiente:

a. Asignación de recursos a necesidades específicas de la población afrodescendiente

En un principio, los presupuestos son instrumentos para la distribución de los recursos que proveen bienes y servicios públicos necesarios para los/las

En un principio, los presupuestos son instrumentos para la distribución de los recursos que proveen bienes y servicios públicos necesarios para los/las ciudadanos(as). En ese sentido, entender una asignación focalizada de recursos para la población afrodescendiente responde a tomar medidas diferenciales en atención a las desigualdades que parten de la pertenencia étnico-racial de las personas. Por eso es importante que los recursos disponibles puedan también contemplar compras públicas, priorizar inversiones que puedan ser dinamizadas de forma sostenible e inclusivas. Es así como los gastos que en realidad responden a esta asignación necesitan que tengan un uso efectivo -calidad del gasto- en pro de reducir brechas. Igualmente, la asignación de recursos debe partir de un análisis territorial en la que se pueda evaluar la pertenencia étnico-racial y su proporción, entendiendo que en la región se ha establecido una dinámica donde las zonas con mayor concentración de población afrodescendiente presentan escenarios de carencias socioeconómicas y poca garantía de derechos humanos, lo que implica que la asignación de recursos a nivel local tendrá la exigencia de responder a esta situación.

b. Los presupuestos deben responder al mandato jurídico de no discriminación

Uno de los hechos que puede resultar como impulso para establecer presupuestos con enfoque étnico-racial es definir, como ya hemos mencionado, que la no discriminación debe ser un mandato público dentro de los Estados en su marco legal. Bajo esa lógica, los presupuestos necesitan evaluar los impactos diferenciados que puede generar tanto su formulación como su ejecución, con el fin de evitar consecuencias indeseadas para ciertos grupos, especialmente aquellos que han sido históricamente discriminados. Aquí, el gasto público debe orientar al gasto social que profundice lo que han dispuesto organismos internacionales, desde la visión de que la asignación de recursos debe entenderse desde los máximos disponibles para la garantía de derechos humanos.

c. Los presupuestos con enfoque diferencial étnico-racial deben tener estructuras programáticas

Ante la ausencia de información que genere un panorama real de las condiciones

específicas de la población afrodescendiente, es importante que en la formulación de los presupuestos se puedan tener clasificadores presupuestarios que puedan responder a esta necesidad. Cuando hacemos referencia a clasificadores presupuestarios, se propone el diseño de metas e indicadores que puedan evaluar y orientar las decisiones de la asignación de recursos en este grupo en específico (BID, 2016). Es aquí donde las estructuras deben responder a generar condiciones para asegurar los derechos humanos en relación con el análisis de cuál es el estado actual de estos para la población afrodescendiente, cuáles son las necesidades para atender y cuáles son los objetivos que se deben plantear, para así poder tener una ruta de desarrollo y seguimiento.

d. Los presupuestos deben garantizar espacios de participación de la población afrodescendiente

Los presupuestos con enfoque diferencial étnico-racial deben por excelencia responder a presupuestos participativos donde la población afrodescendiente, especialmente sus procesos organizativos, puedan tener espacios donde se solicitan acciones puntuales que ayuden a disminuir las brechas de desigualdad. Los espacios destinados a la consideración y adopción de las exigencias también implican que se puedan desarrollar espacios de creación y conversación dentro de las organizaciones de la población afrodescendiente y que estas puedan identificar procesos y actividades que involucren no solamente la formulación, sino la aprobación de estos presupuestos en los gobiernos de cada país. Hay una necesidad imperante de asumir un papel de incidencia real de los actores directamente afectados por la política fiscal y la asignación de recursos; la participación de la población afrodescendiente se debe establecer desde la voz y el voto en los procesos llevados a cabo.

e. Los presupuestos con enfoque diferencial étnico-racial deben generar formas de evaluación y seguimiento

Hacer un seguimiento de la ejecución de los presupuestos es esencial para tomar decisiones acerca de cómo se deben reconfigurar las acciones estatales para alcanzar el objetivo central que es disminuir las brechas de desigualdad y garantizar los derechos de la población afrodescendiente. Por ello, debe existir una revisión del impacto del presupuesto en función de la pertenencia étnico-racial, haciendo un mapeo de cuáles son los programas orientados a la población afrodescendiente y evaluar si estos realmente cumplen los objetivos planteados. Es aquí donde se

debe exigir a los Estados que los resultados estén en clave de indicadores de resultados e impacto, así como también indicadores de insumo, actividades y gestión.

3. Implementación de mecanismos de rendición de cuentas

El tercer elemento para poder realizar un análisis sobre la política fiscal frente a la población afrodescendiente es la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas establecidas para el seguimiento y veeduría, en la cual se generen espacios para la participación de las organizaciones afrodescendientes, la generación de medidas correctivas de acuerdo con la evaluación de los resultados de la política fiscal que, además, debe tener una proyección a mediano plazo para tener la oportunidad por parte de los principales afectados de una orientación estratégica aunada a la realidad de las comunidades.

En ese sentido, tal como se propone, se debe hacer un análisis que pueda específicamente captar los cambios de las desigualdades desde las intervenciones fiscales, pero esto solo se puede hacer desde la medición previa de las condiciones socioeconómicas de la población afrodescendiente y el nivel real de participación que pueda captar si las políticas son reflejo de un estudio exhaustivo de las necesidades de quienes son los directamente afectados.

Así mismo, se deben establecer criterios para garantizar la igualdad de las políticas fiscales para la población afrodescendiente en comparación con la población no afrodescendiente. Esto implica que se puedan dar diferenciaciones sobre los impactos previos a medidas diferenciales entre los grupos. Si bien se ha demostrado que las medidas para combatir la pobreza en la región han tenido beneficios hacia los grupos étnico-raciales, esto no ha representado una posibilidad efectiva de superar los estados de vulnerabilidad de los grupos históricamente discriminados, a diferencia de su contraste con la población blanca/mestiza. Por ello, adoptar modelos que permitan establecer una relación directa de cómo se deben focalizar los recursos desde una perspectiva diferencial del goce de derechos.

Bajo esta última idea, se debe poner atención a las situaciones de discriminación indirecta que se configuran cuando en presencia de una discriminación formal o material contra la población afrodescendiente, el Estado no destina los recursos disponibles desde la concepción de “máximo” que se conecta con la idea de progresividad en la que de manera gradual se da la plena efectividad de los derechos. Lo anterior, deriva también en una de las formas de evaluar si un Estado está cumpliendo con las condiciones de garantizar los DESC.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben además estructurarse en todos los organismos del Estado que promuevan la defensa de los derechos humanos y tengan en sus planes la atención de la población afrodescendiente de manera diferencial. Aquí la información completa y la transparencia en la gestión de las políticas fiscales implementadas son principios claves para estructurar un proceso de seguimiento desde la rendición de cuentas que pueda permitir el debate y la veeduría.

4. Garantías de participación sustancial de la población afrodescendiente

En la región hay una desconexión entre políticas, planes y asignaciones, debido a que en la mayoría de los casos cuando se implementa una política pública no hay un ajuste presupuestal que pueda responder al propósito dentro de los plazos y tareas planteadas. Esto se debe a que a pesar de que en Latinoamérica se pueden identificar algunos espacios de participación, estos están limitados a un proceso de planteamiento y conversación, pero no brindan garantías definitivas de tomas de decisiones sobre el monto del gasto público (ONU, 2017). También se hace necesario evaluar los mecanismos existentes y poder identificar si los espacios de participación para asegurar una participación merecen una transformación.

Un ejemplo de la afirmación anterior es que no hay suficiente información, exceptuando algunos escenarios, sobre el papel real de las poblaciones afrodescendientes frente al tema del gasto público y el manejo de los recursos o su incidencia en las asignaciones que puedan realmente generar una retribución directa para las comunidades. En el caso colombiano, desde la Ley 1530 de 2012, que es la que regula la organización, y el Sistema General de Regalías, el cual define la participación en los recursos que provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables, donde son los territorios de las comunidades afrodescendientes una de las más afectadas por estos proyectos, y quienes deberían tener un papel central en el manejo de esto, la situación no es clara. (Dirección de desarrollo territorial sostenible, 2016). El papel de las comunidades dentro de los órganos colegiados de administración y decisión, los cuales son los responsables de definir los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Sistema General de Regalías, es solamente de voz y no de voto, lo que limita gravemente su participación en el gasto público.

Situación aparentemente contraria ocurre en Brasil donde existen planes plurianuales desde la participación en las Conferencias Nacionales de promoción

de la igualdad racial y Consejo Nacional de la Igualdad Racial que tiene incidencia en la fiscalización de las políticas. Sin embargo, quedan múltiples dudas sobre la realidad de estos actores en la administración autónoma de definición en cómo se distribuirán los recursos para suplir las necesidades de la población afrodescendiente, especialmente si en el año 2015 el gobierno hizo un recorte presupuestal del 56,3 % a la secretaría de igualdad racial.

La población afrodescendiente debe tener acceso a la información y poder decidir sobre la formulación, implementación y evaluación del presupuesto, basado en un modelo de elaboración participativa (Briceño, 2011). Este modelo implica que la población define o contribuye a definir el destino de los recursos públicos en la parte que le corresponde, especialmente cuando se debe determinar el uso de los ingresos que provienen de actividades extractivas donde los territorios étnico-raciales tienen una especial incidencia en la región.

5. Disponibilidad de datos desagregados por la variable de pertenencia étnico-racial

Un cuarto elemento para el análisis de la política fiscal desde la justicia racial es establecer la disponibilidad de datos desagregados por la variable de pertenencia étnico-racial, debido a que de esta forma es que se pueden medir los impactos y resultados de una forma específica desde criterios diferenciales. La CEPAL (2021) ha sostenido que la revisión de políticas públicas depende en gran medida de estadísticas que estén actualizadas, detalladas y puedan ser comparables, a lo que se agrega el sentido de que estén desagregadas por la variable étnico-racial, debido a que de esta forma se puede identificar la intencionalidad de la política pública y evaluar si el destino de los recursos realmente está en armonía con los objetivos propuestos.

La disponibilidad de la información desagregada es una herramienta esencial para analizar cómo la población afrodescendiente accede a las medidas fiscales, a los esquemas de alivio tributario, las transferencias directas, la inversión pública, entre otros aspectos fiscales que pueden ser de ayuda a la superación de brechas de este grupo poblacional. En consecuencia, es imperante exigir la recolección de datos por parte de las instituciones, y que quienes analizan la política fiscal tomen la estadística como una herramienta técnica y política, porque contar y medir el goce de derechos que hacen visibles las demandas y permiten su vinculación en acciones incluyentes que determinarán la estimación del gasto público. La información estadística da cuenta de las particularidades de la población que son

tenidas en cuenta por la oficialidad para la gestión de los gobiernos y también la participación de la ciudadanía.

6. Las políticas fiscales deben estar orientadas a cumplir de manera progresiva los derechos humanos

Los Estados deben promover políticas fiscales que puedan disminuir las brechas entre las poblaciones y garantizar los derechos humanos de manera progresiva, en el sentido de que la movilización de los recursos para financiar este objetivo pueda promover la equidad que permitan las condiciones de una vida adecuada, especialmente para los grupos históricamente discriminados.

Para la población afrodescendiente, que tiene unos altos índices de pobreza, la progresividad en la política fiscal implica que se priorice la realización de sus derechos para la corrección efectiva de instituciones de desigualdad que promueven intrínsecamente las condiciones de precariedad para la garantía del derecho, como lo es el racismo. Es por ello que se promueven políticas fiscales sensibles a la diferencia que no impliquen un retroceso en los progresos alcanzados a partir de medidas diferenciales. Sumado a ello, la progresividad también implica que se tenga un reconocimiento claro de decisiones tributarias que de manera indirecta generan el proceso contrario, y es la regresividad, exponiendo aún más a los grupos en condiciones de vulnerabilidad al no poder integrarse a las dinámicas de la sociedad, ni superar generacionalmente las desigualdades que perpetúan trampa de desigualdad.

7. Los indicadores de seguimiento y evaluación como herramientas de veeduría que mida los impactos diferenciales de la política fiscal

La importancia de establecer indicadores para el seguimiento y evaluación de programas, en especial fiscales (transferencias, gasto público, impuestos, entre otros) ayuda a la transparencia de los recursos públicos y mejora la toma de decisiones en política pública, sobre todo cuando se tratan de medir impactos tan específicos como la comprensión de la relación de la política fiscal como forma de establecer un acercamiento a la justicia racial. De ahí que sea importante establecer modelos de actuación de la política fiscal de acuerdo con la condición étnico-racial.

Una de las herramientas más importantes para el seguimiento de programas, estrategias y políticas son los indicadores, estos permiten mejorar las políticas públicas por medio de la orientación y la facilitación de la toma de decisiones.

Normalmente, los indicadores están calificados de la siguiente manera:

Tabla 2. Categorías de indicadores con base en la cadena de valor²⁰

ASPECTO	INDICADOR	OBJETIVO
Insumo	Indicadores de gestión	Son aquellos que buscan medir o cuantificar los elementos como los insumos utilizados o las acciones de gestión realizadas.
Actividades		
Productos	Indicadores de producto	Son aquellos que buscan medir o cuantificar bienes y servicios entregados o sus beneficiarios.
Resultados	Indicadores de resultado	En este aspecto se evalúan aspectos como condiciones de bienestar, percepción o generación de conocimiento.

Fuente: Elaboración propia conforme con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Los indicadores ayudan a generar más información para la toma de decisiones, y eso contribuye a la visibilidad estadística de la población afrodescendiente, además podrían mejorar la auditoría de recursos públicos para dichas comunidades o grupos poblacionales, siempre y cuando la información sea pública; estos indicadores benefician a la población afrodescendiente porque muestran la capacidad de los gobiernos en hacer frente a las necesidades de esta población.

Lo anterior, pese a ser categorías generales pueden ser adaptados a las necesidades específicas de la medición de los impactos de la política fiscal de la población afrodescendiente; en la que, además de los indicadores, se pueda asumir una posición crítica sobre cómo poder establecer evaluaciones y eficiencia en la gestión del Estado frente a su obligación de garantizar derechos humanos a través de una política fiscal sensible a las diferencias, genera una mayor capacidad de denunciar y reorientar las posiciones institucionales desde un ejercicio autocrítico del trabajo, así como una posición por parte de las organizaciones de la población afrodescendiente.

²⁰ La cadena de valor está orientada a insumos, actividades, productos y resultados.

Por último, se establecen relaciones y tipologías desde el punto de vista fiscal y desde el punto de vista de derechos humanos. En cuanto al primero, se evidencia la generación, la asignación y el gasto con respecto al punto de vista del mínimo contenido, la no discriminación y progresividad y los principios de proceso.

Tabla 3. Posible tipología de violaciones, desde el punto de vista fiscal

	GENERACIÓN	ASIGNACIÓN	GASTO
Obligaciones de mínimo contenido	La política fiscal debería movilizar suficientes ingresos para que los gobiernos inviertan en asegurar niveles básicos de derechos para la población afrodescendiente.	Las asignaciones deberían priorizar el aseguramiento de niveles básicos de derechos para la población afrodescendiente.	Los sistemas de manejo fiscal deberían asegurar que los gobiernos estén habilitados para manejar los fondos de manera eficiente con una perspectiva étnico-racial.
No discriminación	Los recursos deberían ser generados en un modo que sea progresivo a fin de no cargar de manera desproporcionada a los grupos más pobres.	Las asignaciones deberían priorizar el cierre de brechas en la satisfacción de derechos humanos entre distintos grupos.	Una desviación de fondos o reasignación no debería impactar de forma desproporcionada en grupos especialmente desaventajados.
Realización progresiva (no regresión)	Los gobiernos deberían generar recursos adicionales en tanto la economía del país crece.	Las asignaciones deberían incrementar a medida que los recursos disponibles son mayores.	Los sistemas de manejo de recursos de los gobiernos deberían mejorar en el tiempo.
Principios de proceso	El proceso de decidir sobre la generación de recursos debería reflejar los principios de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.	El proceso de decidir la asignación de recursos debería reflejar los principios de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.	El proceso de decidir la ejecución de los recursos debería reflejar los principios de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: (CESR, 2015).

En la segunda parte, se establece la relación de acciones como respetar, proteger y garantizar, con respecto a la asignación y la ejecución esta última relacionada con la eficiencia, eficacia e igualdad, resaltando que la política fiscal debe evitar las violaciones de derechos a grupos específicos.

Tabla 4. Posible tipología de violaciones, desde el punto de los derechos humanos

	RESPETAR	PROTEGER	GARANTIZAR
Suficiencia (generación y asignación)	Los Estados no asignan suficientes recursos para evitar violaciones de sus propios agentes.	Los Estados no asignan suficientes recursos para evitar violaciones de terceros.	Los Estados no asignan suficientes recursos para realizar los derechos humanos de manera progresiva.
Eficiencia y eficacia (ejecución)	Ineficiencias en el gasto o políticas inadecuadas no permiten a los Estados evitar violaciones de sus agentes.	Ineficiencias en el gasto o políticas inadecuadas no permiten a los Estados evitar violaciones de terceros.	Ineficiencias en el gasto o políticas inadecuadas no permiten a los Estados realizar los derechos humanos de manera progresiva.
Igualdad (asignación y ejecución)	Los Estados no asignan suficientes recursos para evitar violaciones de sus propios agentes contra un grupo específico.	Los Estados no asignan suficientes recursos para evitar violaciones de terceros contra un grupo específico.	La asignación de recursos o su ejecución son discriminatorios contra un grupo específico o no responde a sus necesidades particulares.

Fuente: (Chaparro, 2014).

RECOMENDACIONES

Gobiernos

Dada las inequidades estructurales que enfrenta la población afrodescendiente, se plantean algunas recomendaciones generales que los Estados de América Latina podrían poner en práctica con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de dicho grupo poblacional. La primera de ellas consiste en consolidar la visibilidad estadística de la población afrodescendiente, esto quiere decir que en todos los instrumentos de recolección de información se incluya la variable de autorreconocimiento para captar la pertinencia étnico-racial. Con dicha visibilidad los gobiernos podrán realizar una mejor focalización de los recursos necesarios para superar las brechas existentes entre grupos poblacionales, en especial las personas afrodescendientes, así como lograr la garantía de sus derechos.

En el segundo aspecto, y como también se explicó en el presente documento, los impuestos indirectos afectan negativamente a las personas más pobres, entre ellos a la población indígena y afrodescendiente, y como se evidenció en dicho contexto, estos grupos poblacionales tienen más limitaciones en salir de la pobreza que cualquier otro grupo poblacional, y gran parte del recaudo en América Latina proviene de impuestos indirectos. Por ello es necesario que la política fiscal en dichos países no debe estar basada en ese tipo de impuestos, en ese sentido es necesario que las reformas tributarias llevadas a cabo por los países de la región se planteen en impuestos directos, estableciendo la progresividad tributaria, el aspecto de la no discriminación y los presupuestos con enfoque étnico-racial.

El principio de proceso es necesario y urgente, ya que la generación y asignación de recursos debe priorizar la transparencia. Es decir, se debe hacer participación, acceso a información y rendición de cuentas de cada uno de los rubros de asignación y de gasto. Por otro lado, la posición de desarrollo e inclusión debe ser independiente de la capacidad misma de los estados en materia fiscal, sin embargo, se insiste en mejorar los problemas estructurales de los sistemas tributarios

en América Latina: la poca progresividad, la evasión, bajo recaudo (y otras netamente fiscales²¹).

Así mismo, se recomienda a los gobiernos, una vez implementados los presupuestos con enfoque étnico-racial y diferencial, socializar la funcionalidad de esta política fiscal y así mismo garantizar la participación representativa de dicho grupo poblacional en la toma de decisiones, por lo cual es necesario contemplar implicaciones de participación, acuerdo, intervención y seguimiento.

En el primer caso, la participación debe ser plural, es decir recoger las voces de cada una de las regiones de los países, es necesaria una visión amplia con el fin de abarcar las necesidades diferenciales de cada una de ellas, con ello es importante mantener una postura asertiva y una comunicación clara, de este aspecto se desprende los acuerdos; pues en dicha participación son importantes los puntos de vista de cada una de las partes, debido a que los presupuestos con enfoque étnico-racial necesitan de una visión diferente, considerando los aspectos socio-demográficos que están implicados en ello, por lo anterior la participación y los acuerdos constituyen los ejes centrales en el avance óptimo de las personas afrodescendientes. En este caso, los gobiernos deben garantizar el buen desarrollo de este tipo de ejercicios.

Procesos organizativos de la Población Afrodescendiente

En cuanto aspectos como el seguimiento de las políticas fiscales en pro de dichos grupos poblacionales es importante que la sociedad civil compuesta por diversos

21 Por otro lado, existen unas recomendaciones de tipo netamente fiscal con el fin de mejorar los sistemas tributarios en América Latina y puedan tener mejor capacidad para garantizar los derechos humanos. La primera de ellas es que se debe mejorar la progresividad de dichos sistemas por medio de impuestos directos. Organismos internacionales como la CEPAL han recomendado a los países de América Latina una política fiscal más sostenible, una de las recomendaciones que resaltamos en el presente documento es la generación de impuestos en pro de la equidad vertical, considerando aspectos como la concentración de la riqueza y la creación de impuesto al patrimonio neto sobre las personas físicas que permitiría recaudar con justicia en una estructura de tasas marginales crecientes, mejorando dicha equidad vertical y horizontal. Así mismo, se recomienda a los países de América Latina aunar esfuerzos y contrarrestar de manera más efectiva la evasión y elusión de impuestos. En lo primero es necesario implementar herramientas como la facturación electrónica, que permite entre otras cosas un mejor conocimiento de las operaciones domésticas de cada uno de los contribuyentes y el control automático de las entidades tributarias. Varios países han implementado dicha herramienta, como por ejemplo Chile desde 2003, que inició con un carácter voluntario, y a finales de 2014 se estableció de manera obligatoria. Otros países son la Argentina, México y Brasil, y aún más recientemente países como Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Uruguay y El Salvador. Colombia ha estado en un largo proceso de implementación, hasta 2015 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) puso en marcha dicho sistema. Esta herramienta ha probado mejorar el recaudo y así mismo aumentar las ventas y utilidades reportadas, sin embargo en un estudio comparativo de Hernández y Robalino (2018) para países como (Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay) a corto plazo se aumenta recaudo, sin embargo evidencian que con el tiempo los efectos se van reduciendo; así también otros estudios de la región coinciden que esta herramienta son viables para mejorar los sistemas tributarios y tener más control del contribuyente (Sabaini y Morán, 2020).

actores como instituciones cívicas, organizaciones sociales o fundaciones, entre otras instituciones, realicen seguimiento de las intervenciones en materia fiscal con el fin de llegar a una veeduría de dichos proyectos, pues este tipo de organizaciones tiene las herramientas para la generación de una visión crítica sobre las necesidades de la población afrodescendiente además de tener herramientas para la garantía de los derechos humanos, dado que estas sirven de intermediarios entre el Estado y la Ciudadanía.

La sociedad civil debe pensar más allá del rol tradicional de la política fiscal, considerando que esta se relaciona de manera directa con la garantía de los derechos humanos. Las brechas y desventajas de la población afrodescendiente se pueden atenuar desde el gasto público con principios de igualdad y no discriminación, además es necesario que este tipo de organizaciones puedan incidir en la elaboración de los presupuestos con enfoque étnico-raciales y, así como los gobiernos abran los espacios de conversación e incidencia, estas deben participar activamente en cada uno los aspectos necesarios para llevar a cabo una buena intervención fiscal para promover el empleo en la población afrodescendiente y así mismo aunar esfuerzos fiscales para la garantía del derecho al territorio a comunidades negras, entre otros aspectos necesarios para garantizar sus derechos generales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, M. (2021). La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación, Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC), Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJ-FALC), Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa). (2021). Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. <https://bit.ly/3APHJia>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016) Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales. <https://bit.ly/3O8QwOS>

Caicedo, D. (2020) Impacto de la política tributaria en la desigualdad de género: El caso del IVA en Colombia. Ver: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3605>

Center for Economic and Social Rights (CESR). (2015). *Defending Dignity*. New York: Centro por los Derechos Económicos y Sociales / Center for Economic and Social Rights (CESR).

Center for Economic and Social Rights (CESR). (2018). Colombia ante el examen periódico universal política fiscal, paz y derechos humanos. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/15121.pdf>

Center for Economic and Social Rights (CESR). (2021). Sergio Chaparro: Política Fiscal y Derechos Humanos. <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/material-audiovisual/69-sergio-chaparro-politica-fiscal-y-derechos-humanos>

Chaparro, S. (2014). Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública. Bogotá: Repositorio Universidad Nacional. <http://bdigital.unal.edu.co/40025/1/6701060.2014.pdf>, p. 144-145

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021) Política fiscal e igualdad de género en la respuesta a la crisis por COVID-19. <https://bit.ly/3yIZ1KO>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina. Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/2380Pesp.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020). La CIDH y su REDESCA hacen un llamado a los Estados de la región a garantizar los derechos de las Personas Afrodescendientes y prevenir la discriminación racial en el contexto de la pandemia del COVID-19. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/092.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf>

Corte Constitucional. (24 de enero, 2017). Sentencia T-030/17. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.S). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-030-17.htm>

Darity, W. Jr., Hamilton, D., Paul, M., Aja, A., Price, A., Moore, A. y Chiopris, C. (2018). What We Get Wrong About Closing the Racial Wealth Gap. Samuel DuBois Cook Center on Social Equity. Center for Community Economic Development. <https://bit.ly/3yMrEa2>

Darity, W. Jr. and Frank, D. (2003). “The Economics of Reparations”. *American Economic Review*, 93 (2): 326-329.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Colombia.

Fundación WWB Colombia y el Observatorio para la Equidad de las Mujeres. (2020). Boletín 8: Género, Cuidado y COVID-19. Colombia. <https://bit.ly/3IGwI4E>

Gómez de Mantilla, L. T. (2007). Reseña de “afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales” de Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Luiz Claudio Barcelos (Editores). *Tabula Rasa*, (6),379-388. ISSN: 1794-2489. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600617>

Herrera, J. (2017). La tenencia de tierras colectivas en Colombia: Datos y tendencias. CIFOR Infobrief. 203, 2017. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/6704-infobrief.pdf

Chaparro, S. (2014). Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública. Bogotá: Repositorio Universidad Nacional. <http://bdigital.unal.edu.co/40025/1/6701060.2014.pdf>, p. 144-145

Lustig, N., Morrison, J., y Ratzlaff, A. (2019). ¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. <https://bit.ly/3DPtEzA>

Lusting, N. (2015). Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala, and Uruguay. <https://bit.ly/3o5FcbX>

Monsalve, M. (2021) Las 401 solicitudes de títulos colectivos afros que están sin resolver. El Espectador. <https://www.elespectador.com/ambiente/las-401-solicitudes-de-titulos-colectivos-afros-estan-sin-resolver/>

Morrinson, J. (2020). Trabajando como negra: mujeres afrodescendientes en el mercado laboral. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/mujeres-afrodescendientes-en-el-mercado-laboral/>

Naciones Unidas (ONU). (2017) Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf

Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE). (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>

Pérez, L. y Mora, J., J. (2014). La calidad del empleo en la población afrodescendiente colombiana: una aproximación desde la ubicación geográfica de las comunas. *Revista de Economía del Rosario*, 325-347.

Pyl, B. (2014). Movimiento Regional por la Tierra 2020 - Quilombo de Erepecuru: la libertad de la tierra conquistada. <https://porlatierra.org/casos/5/documento>

Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*, traducción de María Dolores González, México: F.C.E., 1997, pp. 18-19.

Ray, D. (1998). *Development economics*. Princeton University Press.

Riquet, S. (2021). El trazador presupuestal que deja en evidencia al Gobierno con los afros. *El Espectador*. <https://bit.ly/3O2hkjP>

Rodríguez, C., Villamizar, S., Cárdenas, J. y Oviedo, J. (2013). *La discriminación racial en el trabajo, un estudio experimental en Bogotá*. Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Sabaini, J. y Morán, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. Serie Macroeconomía del desarrollo-2015.

Ziigoni, C. y Beghin, N. (2020). *Brasil: El presupuesto público y las mujeres*. <https://bit.ly/3aFwxtS>

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANZAR LA JUSTICIA
RACIAL DESDE EL ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL EN AMÉRICA LATINA.**

ILEX ACCIÓN
JURÍDICA

CENTER for
ECONOMIC and
SOCIAL RIGHTS