

San José, domingo 27 de abril de 2025
OFICIO N° 04298-2025-DHR

Para: Señora
Noemy Montero Guerrero
Jefa de Área
Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa
Correo electrónico:
rrodriguez@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.04.27 11:53:30 -06'00'

Asunto: Criterio al proyecto de "LEY PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL COOPERATIVISMO". Expediente Legislativo N° 24.730

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio¹ realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el proyecto de "LEY PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL COOPERATIVISMO", Expediente Legislativo N° 24.730; y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de la Defensoría de la Mujer y la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo

La Defensoría valora en forma positiva que la reforma propuesta reconozca los obstáculos que enfrentan las mujeres, especialmente las emprendedoras de zonas y comunidades vulnerables, para alcanzar el desarrollo económico y el acceso al trabajo remunerado.

Se considera importante que la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se propone, se otorgue desde el inicio de las actividades y estima que se constituye en una medida que puede propiciar el acceso a los recursos productivos.

La Defensoría de los Habitantes considera necesaria la incorporación del enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de género en la implementación de las obligaciones dispuestas para el INFOCOOP y el Ministerio de Hacienda, y alerta sobre la importancia de definir el porcentaje mínimo de participación de mujeres y su representación en los puestos de toma de decisión para determinar la condición de "cooperativa de mujeres".

¹ Conforme oficio número AL-CPEMUJ-0094-2025 de fecha 19 de marzo de 2025, remitido mediante correo electrónico en fecha 20 de marzo de 2025.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

La Defensoría expresa su **conformidad parcial** con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas las recomendaciones aquí planteadas, especialmente aquellas relativas a la definición normativa del umbral de participación femenina, la garantía de participación de las mujeres en los órganos directivos y de toma de decisiones, el establecimiento de mecanismos de monitoreo con enfoque de derechos, la posibilidad de que se brinde orientación y asesoría técnica a las cooperativas, la incorporación de herramientas de evaluación fiscal y redistributiva, así como la garantía de rendición de cuentas y transparencia institucional.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Normas jurídicas vigentes

El texto propone la reforma de la **Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, Ley N° 6826**, en los siguientes términos:

NORMA VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 11- Tarifa reducida. Se establecen las siguientes tarifas reducidas: 1. Del cuatro por ciento (4%) para los siguientes bienes o servicios: a. La compra de boletos o pasajes aéreos, cuyo origen o destino sea el territorio nacional, para cualquier clase de viaje. Tratándose del transporte aéreo internacional, el	ARTÍCULO 3- Reducción del impuesto al valor agregado (IVA) para los bienes y servicios brindados por cooperativas de mujeres Se reforma el artículo 11 de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

impuesto se cobrará sobre la base del diez por ciento (10%) del valor del boleto. b. Los servicios de salud privados prestados por centros de salud autorizados, o profesionales en ciencias de la salud autorizados. Los profesionales en ciencias de la salud deberán, además, encontrarse incorporados en el colegio profesional respectivo.	Artículo 11- Tarifa reducida. Se establecen las siguientes tarifas reducidas: 1- Del cuatro por ciento (4%) para los siguientes bienes o servicios: (...) c) Los bienes y servicios que brindan las cooperativas de mujeres.
---	--

También se modifica la **Ley de Asociaciones Cooperativas N° 4179**, y se indica:

Artículo 178.- Formarán el patrimonio del INFOCOOP los siguientes rubros: a) El capital de ₡ 5.000.000,00 asignados al Departamento de Cooperativas, en el artículo 8° de la ley N° 1644 del 26 de setiembre de 1953 y sus reformas, sus reservas acumuladas a su activo pasivo; b) El porcentaje del impuesto de consumo sobre los cigarrillos a los que se refieren los artículos 5° y 6° de la Ley Reguladora entre Productores e Industriales del Tabaco, N° 2072 del 15 de noviembre de 1956 y sus reformas, el cual debe usarse para los fines específicos que indica esa ley; c) Un aporte anual equivalente al 10% de las utilidades que produzcan las instituciones del Estado que forman parte del Sistema Bancario Nacional, incluyendo al Banco Central como organismo rector del sistema; d) Con un 40% de lo recaudado en la venta de refrescos gaseosos que determina la ley N° 3021 del 21 de agosto de 1962; e) ₡ 5.000.000,00 en bonos del Estado; f) Los créditos otorgados o garantizados por el Estado o el Banco Nacional de Costa Rica a favor del Departamento de Cooperativas, en la	ARTÍCULO 5- Se adiciona un párrafo final al artículo 178 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, N.º4179, del 22 de agosto de 1968, y sus reformas, y en adelante se lea de la siguiente manera: Artículo 178- Formarán el patrimonio del Infocoop los siguientes rubros: (...) El Infocoop deberá dedicar prioritariamente, al menos, un monto equivalente al 5% del total sus ingresos para financiar las necesidades de crédito de las cooperativas de mujeres. En caso de que la demanda de crédito de las cooperativas de mujeres sea menor al monto asignado por esta ley, el Infocoop utilizará estos recursos de manera ordinaria.
--	---

forma y condiciones en que ellos fueron contratados; g) Las sumas o partidas que el Estado, las instituciones autónomas o semiautónomas y las municipalidades, consignent en sus respectivos presupuestos ordinarios y extraordinarios para el fomento de las cooperativas; h) Las donaciones, herencias o legados que reciba de personas físicas o jurídicas; i) Las multas, impuestos y recaudaciones provenientes de esta ley;	
---	--

Finalmente, se propone la siguiente reforma a la **Ley de Asociaciones Cooperativas N° 4179**:

Artículo 157.- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tendrá las siguientes funciones y atribuciones de carácter general: k) Realizar investigaciones en diferentes ramas cooperativas económicas y sociales tendientes a ir diseñando un eficiente sector cooperativo en la economía nacional;	ARTÍCULO 6- Se modifica el inciso k) del artículo 157 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N.º4179, del 22 de agosto de 1968, y sus reformas, y en adelante se lea de la siguiente manera: Artículo 157- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tendrá las siguientes funciones y atribuciones de carácter general: k) Realizar investigaciones en diferentes ramas cooperativas económicas y sociales tendientes a ir diseñando un eficiente sector cooperativo en la economía nacional; el Infocoop deberá realizar, al menos, una investigación anual sobre la participación de la mujer en el movimiento cooperativista.
--	--

4. Análisis del contenido del proyecto:

4.a. Justificación del Proyecto

El texto propuesto se fundamenta en la importancia de las cooperativas en Costa Rica y su rol esencial para el desarrollo económico y social del país.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Se destaca las barreras que enfrentan las mujeres para participar en el cooperativismo, principalmente debido a altos requisitos y cargas fiscales. Para fomentar el cooperativismo femenino y la creación de cooperativas lideradas por mujeres, se propone una ley que simplifica trámites y reduce impuestos, particularmente el IVA, con el fin de aliviar la carga fiscal en los primeros años de operación y permitir la reinversión de recursos en iniciativas que beneficien a las mujeres y sus familias.

El Informe del Estado de la Nación 2024 señala que persisten brechas de género en el acceso a oportunidades económicas, especialmente en zonas rurales, comunidades vulnerables, lo que limita la participación femenina en modelos asociativos como las cooperativas.

La reducción del IVA para cooperativas lideradas por mujeres se plantea como una estrategia para garantizar su sostenibilidad, fortalecer el emprendimiento y generar impacto positivo en sus comunidades. Con esta medida se busca eliminar obstáculos históricos, promover la autonomía económica de las mujeres y reforzar el papel de las cooperativas en el desarrollo sostenible de Costa Rica.

4.b. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La reforma propuesta puede vincularse con la Agenda 2030 y los ODS, como se expone seguidamente:

a. ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

La ley fomenta la igualdad de género en el ámbito económico, eliminando barreras estructurales que limitan el acceso de las mujeres al cooperativismo. Al promover un acceso equitativo a recursos productivos, esta ley contribuye a empoderar a las mujeres en su capacidad para liderar y participar activamente en actividades económicas.²

b. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.

Al incentivar la creación de cooperativas de mujeres y la generación de empleo en sectores productivos, la norma podría apoyar la economía local y fomentar el empleo decente, especialmente en comunidades rurales y vulnerables. El fomento a la formalización empresarial de cooperativas lideradas por mujeres también contribuye a una economía inclusiva y sostenible.³

La norma podría promover la creación de empleos dignos en zonas rurales con bajo o muy bajo desarrollo social, según la clasificación dispuesta en el Índice de Desarrollo Social 2023, al fomentar la economía solidaria y el cooperativismo, como se indica en la justificación del proyecto.

c. ODS 10: Reducción de las desigualdades.

El texto propuesto aborda una de las principales desigualdades estructurales en la sociedad costarricense: la limitada participación de las mujeres en el sector cooperativo y en la economía en

² CEPAL. (2020). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad.

³ FAO. (2018). Economía social y solidaria en América Latina: una herramienta para la equidad de género y el desarrollo rural.



general. Al reducir el IVA y facilitar el acceso a crédito, se disminuyen las barreras económicas que históricamente han excluido a las mujeres de oportunidades de desarrollo económico.⁴

4.c Valoración económica y políticas públicas.

La reducción del IVA para las cooperativas lideradas por mujeres definida en el artículo 3 del texto en consulta constituye un incentivo directo a la formalización y la expansión del emprendimiento. Este proyecto puede ampliar la participación en el empleo de las mujeres, donde actualmente existen barreras estructurales principalmente en las zonas rurales. Este tipo de política fiscal responde a fallas estructurales de mercado que limitan el acceso de las mujeres a los recursos productivos.

Según, Birchall (2023),⁵ desde una perspectiva de desarrollo económico inclusivo, esta propuesta puede dinamizar la economía local mediante el fortalecimiento de unidades económicas sociales y solidarias, generar empleo femenino formal y mejorar el acceso de las mujeres a redes de producción, financiamiento y comercialización. Como lo ha señalado la CEPAL, las cooperativas representan una vía para mejorar el bienestar y la equidad en comunidades excluidas de la economía dominante.

El proyecto de ley plantea, de manera correcta, que el incentivo fiscal sea en la etapa inicial del ciclo de vida de las cooperativas, momento en el cual la carga impositiva puede representar una barrera para la consolidación de la cooperativa. Reducir el IVA en esta fase puede tener un efecto multiplicador positivo sobre la inversión interna, la generación de empleo y la estabilidad financiera de la cooperativa.

El proyecto de ley incorpora principios de una política fiscal con perspectiva de género de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2023),⁶ donde este tipo de iniciativas puede mejorar la situación de las mujeres cooperativistas y facilitar el acceso a activos y productos, mejorar la economía y la reducción de la pobreza. Por tanto, una política tributaria diferenciada, como lo es en este caso, es una herramienta para reducir la desigualdad sustantiva, impulsar la autonomía económica y reducir la pobreza.

4.d. Otras observaciones sobre el articulado del proyecto desde el enfoque basado en derechos humanos sensibles al género.

La Defensoría considera que este proyecto de ley puede colaborar con la economía de las mujeres y el país; sin embargo, se exponen las siguientes observaciones y recomendaciones para valoración de las señoras y señores diputados.

i. Artículo 2. Definir explícitamente el porcentaje mínimo de participación femenina

⁴ Alburquerque, F. (2011).

⁵ Birchall, J. (2003). *Rediscovering the cooperative advantage: Poverty reduction through self-help*. OIT.

⁶ Ministerio de Hacienda. (2023). *Guía Metodológica de Presupuestación con Enfoque de Género (PEG)*. https://www.hacienda.go.cr/docs/Guia_Metodologica_Presupuesto_Enfoque_Genero.pdf

El proyecto delega en el INFOCOOP y en el INAMU la definición del porcentaje mínimo de participación femenina para calificar como cooperativa de mujeres. Sin embargo, por seguridad jurídica y transparencia, se recomienda que este porcentaje sea normado en la ley o su reglamento, preferiblemente con un porcentaje que esté sustentado bajo la ciencia y la técnica.

La Defensoría considera que para que pueda definirse como “cooperativa de mujeres” la misma debe contar con al menos el 51% de integrantes mujeres, pero también se estima que el requisito del porcentaje podría resultar insuficiente para garantizar el cumplimiento del objetivo que vincula el desarrollo y la generación de empleos como un beneficio dirigido a las mujeres.

La nomenclatura de “cooperativa de mujeres” también debe de estar asociada a la representación de las mujeres en los órganos de toma de decisión sean directivos o de otra índole. De ahí que se estime conveniente que no solamente se exija un porcentaje mínimo de participación de las mujeres, sino que también se concrete la posibilidad de dirigir la cooperativa y tomar las decisiones desde el liderazgo femenino.

Adicionalmente, resultaría conveniente que, desde el acto de constitución, la cooperativa exponga con claridad que se tiene como objetivo la promoción de la inclusión económica y social de las mujeres. Esto también tiene relación con lo dispuesto en el **artículo 4** en cuanto a las condiciones para obtener el beneficio fiscal vinculado a la generación de empleo para las mujeres y la reinversión en proyectos cooperativos.

ii. Artículo 4. Establecer mecanismos de seguimiento con enfoque de derechos

El monitoreo anual a cargo del INFOCOOP que define si la cooperativa puede continuar con la reducción del IVA, debe integrar indicadores de impacto desagregados por género, territorio, edad y condición socioeconómica, conforme a metodologías de derechos humanos (PNUD, 2012).⁷ Esto permitirá verificar si las medidas benefician efectivamente a mujeres en mayor situación de vulnerabilidad, como mujeres rurales, indígenas o jefas de hogar.

La Defensoría estima que la propuesta podría ampliar las responsabilidades del INFOCOOP para que no se limite a verificar el cumplimiento de los requisitos (crecimiento en ventas, empleo generado y reinversión en proyectos cooperativos), sino que también, basado en la medición de indicadores como los recién descritos, pueda brindar orientación y asesoría que permita a las cooperativas que no han logrado mantener el beneficio, identificar acciones de mejora.

Con ello, la norma podría constituirse en una forma de brindar sostenibilidad y apoyo técnico a las mujeres y no simplemente brindar un primer impulso sin ningún seguimiento a favor de fomentar la igualdad y el avance de sus derechos económicos.

Por otra parte, siendo que la medida propuesta incide en las finanzas públicas, la Defensoría considera necesario que se defina una evaluación fiscal y redistributiva.

⁷ PNUD. (2014). Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_es.pdf

Se sugiere que el Ministerio de Hacienda elabore una evaluación del impacto fiscal y redistributivo del incentivo tributario, con el fin de que el efecto neto del proyecto no deteriore las finanzas públicas. De acuerdo con la OCDE (2019), esto permitirá medir si los beneficios cumplen su propósito sin afectar significativamente la sostenibilidad fiscal del país.

iii. Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia institucional

La Defensoría de los Habitantes en cada uno de los criterios de los proyectos, ha recomendado que el otorgamiento de beneficios fiscales diferenciados debe estar acompañado de mecanismos claros y verificables de rendición de cuentas, tanto por parte de las cooperativas beneficiarias como de las instituciones públicas encargadas de su implementación, fiscalización y evaluación.

Desde un enfoque de derechos humanos, la rendición de cuentas no solo implica cumplimiento normativo, sino también transparencia proactiva, accesibilidad de la información y participación ciudadana en el monitoreo de resultados.

La Defensoría de los Habitantes valora positivamente el espíritu y contenido sustantivo del Proyecto de Ley N° 24.730, por su aporte al cierre de brechas económicas estructurales de género, la dinamización del sector cooperativo y su potencial de impacto en los derechos económicos y sociales de las mujeres, particularmente en zonas rurales y en condiciones de vulnerabilidad. No obstante, se enfatiza la importancia de que el proceso legislativo considere las recomendaciones aquí planteadas, especialmente aquellas relativas a la definición normativa del umbral de participación femenina, la garantía de participación de las mujeres en los órganos directivos y de toma de decisiones, el establecimiento de mecanismos de monitoreo con enfoque de derechos, la posibilidad de que se brinde orientación y asesoría técnica a las cooperativas, la incorporación de herramientas de evaluación fiscal y redistributiva, así como la garantía de rendición de cuentas y transparencia institucional.

Se espera que estas recomendaciones puedan ser valoradas por las señoras y señores diputados durante el trámite legislativo, con el objetivo de fortalecer el diseño e implementación de esta política pública, asegurando su efectividad, sostenibilidad y coherencia con los principios de equidad, legalidad y justicia tributaria.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las observaciones anteriormente referidas.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

ISJ/PSBQ/KRA/GBR
c. archivo

