

23 de abril de 2025
UNA-IEM-OFIC-141-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca
Coordinadora
Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario

Estimada señora:

En respuesta a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-078-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24730: LEY PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL COOPERATIVISMO, remitimos las observaciones realizadas por las académicas Mág. Ericka García Zamora y Mág. Pamela Campos Chavarría, académicas del Instituto de Estudios de la Mujer.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley “Ley para fortalecer la participación de las mujeres en el cooperativismo” (expediente N.º 24.730) constituye una iniciativa legislativa orientada a promover la igualdad sustantiva y la autonomía económica de las mujeres mediante la aplicación de acciones afirmativas en el ámbito del cooperativismo. Su propuesta se estructura en torno a tres ejes: la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el acceso preferencial al crédito y la implementación de condiciones institucionales que faciliten la inclusión de las mujeres en estos espacios productivos. A su vez, esta propuesta se enmarca en los compromisos internacionales, regionales y nacionales asumidos por el Estado costarricense en materia de derechos humanos, igualdad de género y desarrollo sostenible y responde a las recomendaciones de organismos multilaterales que promueven el fortalecimiento de la economía social solidaria como estrategia de inclusión e igualdad.

Desde un enfoque de derechos, el proyecto reconoce las barreras estructurales que históricamente han limitado la participación plena de las mujeres en el cooperativismo. Entre éstas destacan el acceso desigual a financiamiento, la sobrecarga del trabajo de cuidado no remunerado, el limitado acceso a recursos productivos, así como el escaso reconocimiento de las mujeres como sujetas económicas y políticas.

El proyecto busca revertir estas condiciones mediante incentivos fiscales, mecanismos financieros diferenciados y medidas de acompañamiento institucional, entendiendo que las mujeres enfrentan desventajas estructurales que requieren respuestas específicas del Estado. Asimismo, esta iniciativa responde a una deuda histórica del país con las mujeres, cuya baja representación en el cooperativismo y en la economía social solidaria contrasta con su papel fundamental en el sostenimiento de las economías locales, el autoempleo y los procesos de desarrollo comunitario.

Por otra parte, la disposición que orienta los recursos fiscales ahorrados hacia programas de cuidado infantil representa un avance significativo hacia la corresponsabilidad social del cuidado, principio fundamental para transitar hacia modelos de desarrollo más equitativos. Esta medida no solo busca facilitar la incorporación efectiva de las mujeres al trabajo cooperativo, sino también generar impactos positivos en las comunidades, contribuir a la ruptura de ciclos de pobreza y transformar patrones culturales que reproducen la desigualdad de género. En este sentido, el proyecto articula el fortalecimiento de capacidades económicas con la transformación de las condiciones sociales que tradicionalmente han limitado la autonomía de las mujeres.

1. Marco normativo internacional

Este proyecto de ley se fundamenta en múltiples instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica que obligan al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y otras para eliminar la discriminación y promover la participación igualitaria de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública, política, económica y social. Entre los principales instrumentos destacan:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Recomendación General N.º 25 sobre medidas especiales de carácter temporal, que insta a los Estados a adoptar acciones afirmativas para acelerar la igualdad sustantiva.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), la cual reconoce la violencia estructural y económica como una forma de violencia de género y establece la obligación estatal de garantizar condiciones de vida digna para las mujeres.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente los artículos 2 y 3, imponen a los Estados Parte la responsabilidad de asegurar la igualdad de derechos económicos y laborales.

- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), que establece como una de sus áreas críticas de preocupación el empoderamiento económico de las mujeres y su participación en estructuras económicas alternativas.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, especialmente:
 - ODS 1 y 2: Erradicación de la pobreza y hambre cero, directamente relacionados con la autonomía económica de las mujeres.
 - ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
 - ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
 - ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países, con énfasis en medidas inclusivas para poblaciones vulnerabilizadas.
- La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (Montevideo, 2016-2030), en su Eje 1 “Marco Normativo” y Eje 2 “Institucionalidad: políticas multidimensionales e integrales de igualdad de género”, establecen como acción prioritaria el fortalecimiento del acceso de las mujeres a la economía solidaria, al crédito, a los servicios de cuidado y a la participación en la toma de decisiones económicas.
- La **Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de cooperativas**, que señala la importancia de fomentar la participación equitativa de mujeres en todos los niveles del cooperativismo y de eliminar obstáculos estructurales que impidan su acceso y liderazgo.
- La resolución de la ONU que declara el 2025 como el Año Internacional de las Cooperativas es la A/RES/78/289. La Asamblea General de las Naciones Unidas la proclamó el 19 de junio de 2024, con esto se busca que se visibilice cómo las cooperativas contribuyen en la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la inclusión social.

1.2. Marco normativo nacional

La iniciativa también se alinea con el cuerpo normativo costarricense orientado a la igualdad de género y al fomento de la economía social solidaria:

- Constitución Política de Costa Rica, artículos 33 y 50, que consagran el principio de igualdad ante la ley y el deber del Estado de procurar el bienestar de todas las personas habitantes de la República.
- Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley No. 7142): particularmente el artículo 3, que insta a todos los órganos del Estado a promover acciones para eliminar obstáculos que impidan la igualdad real entre mujeres y hombres en todos los ámbitos.

- Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Infocoop (No. 4179), este es un instrumento fundamental para el movimiento cooperativo del país. En el presente proyecto de ley se expone reformas a los artículos 157 y 178, lo cual se analiza más adelante.
- Ley para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley No. 7600) y su articulación con el principio de interseccionalidad.
- Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG 2018-2030), particularmente su eje 3 sobre “Distribución de la riqueza”, que propone fortalecer el acceso de las mujeres a mecanismos de financiamiento, propiedad de activos, créditos y sistemas asociativos productivos.
- Política Nacional de Cuidados 2021 – 2031, está diseñada para brindar bienestar a personas adultas mayores, con discapacidad o con enfermedades crónicas que necesitan apoyos y cuidados para realizar sus actividades diarias, y de esta forma apoyar a las personas cuidadoras que en su mayoría son las mujeres.
- Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2023-2026, que incluye como una de sus metas estratégicas el impulso a la autonomía económica de las mujeres, con énfasis en zonas rurales, costeras e indígenas.

II. OBSERVACIONES A ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY

Las siguientes son algunas observaciones al articulado del proyecto de ley en cuestión:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 1- Objeto de la ley	En este artículo primero, se establece como propósito central de la ley el fortalecimiento y fomento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativista, a través de la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la destinación de los recursos ahorrados a programas de cuidado infantil para las trabajadoras de las cooperativas de mujeres. Esta disposición es pertinente en tanto reconoce una de las principales barreras estructurales que enfrentan las mujeres para integrarse al mercado laboral y a espacios productivos: la sobrecarga del trabajo de cuidados no remunerado. No obstante, la redacción presenta una ambigüedad relevante respecto al mecanismo mediante el cual se gestionarán dichos programas de cuidado, ya que no se especifica si los recursos provendrán de transferencias fiscales directas, fondos específicos o convenios interinstitucionales.

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Asimismo, se omite establecer lineamientos sobre la calidad, accesibilidad e inclusión de estos programas, lo cual resulta indispensable para garantizar su efectividad. Se sugiere incorporar el principio de corresponsabilidad social del cuidado en la redacción y precisión del artículo.</p> <p>También se podría establecer la obligación de articular institucionalmente su ejecución con entidades como el INAMU, IMAS, MEP y PANI, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.</p> <p>Se recomienda revisar leyes de recaudación significativa como la Ley de Licores que permita asignar un porcentaje de recaudación para establecer un fondo económico sostenible en el tiempo.</p>
<p>ARTÍCULO 2- Definición</p>	<p>Este artículo otorga al Infocoop y al INAMU la competencia para definir el porcentaje mínimo de mujeres asociadas en una cooperativa, a fin de que esta pueda ser considerada como "Cooperativa de Mujeres".</p> <p>Si bien es comprensible que esta definición quede sujeta a criterios técnicos, es recomendable establecer en la ley un umbral orientador, podría ser un mínimo del 60% o más de este porcentaje de participación de mujeres. Esto se sugiere porque el fin es brindar certeza jurídica y evitar interpretaciones regresivas o ambiguas.</p> <p>Adicionalmente, se recomienda ampliar el criterio de participación más allá del número de asociadas, incluyendo también la presencia efectiva de mujeres en órganos de dirección, administración y fiscalización para asegurar un liderazgo real y no solo simbólico.</p> <p>En el caso de los pueblos originarios se recomienda solicitar una constancia por parte de la Asociación de Desarrollo de la Persona Indígena, con el fin de evitar que existan procesos de desigualdad futura.</p> <p>Finalmente, esta definición debería contemplar una perspectiva interseccional, reconociendo las particularidades de mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes, rurales, con discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad, en congruencia con las exigencias internacionales que en materia de derechos humanos se le hacen a los Estados.</p>
<p>ARTÍCULO 3- Reducción del impuesto al valor agregado (IVA) para los bienes y servicios brindados por</p>	<p>La reforma al artículo 11 de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado para incluir una tarifa reducida del 4% a los bienes y servicios brindados por cooperativas de mujeres representa una medida afirmativa importante, necesaria y que se encuentra alineada con el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la CEDAW, la Plataforma de Beijing y la Estrategia de Montevideo.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
cooperativas de mujeres	<p>Esta disposición contribuye a nivelar las condiciones de acceso al mercado para iniciativas productivas de mujeres, especialmente en contextos rurales o de exclusión económica. No obstante, la medida requiere acompañarse de un riguroso mecanismo de verificación y monitoreo que impida el uso indebido del beneficio fiscal por parte de cooperativas fachada o estructuras legales que simulen ser dirigidas por mujeres.</p> <p>Asimismo, se sugiere considerar un modelo de reducción escalonada del IVA durante los primeros años de operación de las cooperativas, en atención a su curva natural de crecimiento, lo cual también permitiría mitigar el impacto fiscal y facilitar el control administrativo.</p>
ARTÍCULO 4- Condiciones para obtener el beneficio fiscal	<p>Este artículo establece los requisitos que deben cumplir las cooperativas de mujeres para mantener el beneficio de la tarifa reducida del IVA, entre ellos, demostrar crecimiento en ventas, generación de empleo de mujeres y reinversión en proyectos cooperativos. Aunque estos criterios resultan adecuados desde una lógica de fortalecimiento productivo, se considera fundamental incluir también indicadores cualitativos relacionados con el empoderamiento de las mujeres, su participación efectiva en procesos de toma de decisión, acceso a formación técnica y mejoramiento de condiciones laborales.</p> <p>Por otra parte, se sugiere que la evaluación del cumplimiento se realice mediante un sistema de indicadores de impacto con perspectiva de género, considerando variables sociales, económicas y territoriales. Es indispensable además que, en caso de incumplimiento, se garantice a las cooperativas el respeto al debido proceso administrativo, incluyendo mecanismos de notificación, defensa y apelación antes de aplicar la pérdida del beneficio fiscal.</p>
ARTÍCULO 5- Se adiciona un párrafo final al artículo 178 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, N.º 4179, del 22 de agosto de 1968, y sus reformas	<p>La disposición que se establece en este numeral en cuanto a que obliga al Infocoop a destinar al menos un 5% de sus ingresos al financiamiento de cooperativas de mujeres representa una acción afirmativa importante, con la cual se contribuye a superar una de las principales limitaciones estructurales que enfrentan las mujeres cuando realizan emprendimientos y forman cooperativas, y es justamente el acceso al crédito y al capital llamado semilla. Esta medida es congruente con los mandatos de la Ley 7142, así como con los ODS 5 y 8.</p> <p>Sí se sugiere que la norma incluya criterios de priorización territorial, social y poblacional, que favorezcan a mujeres en situación de pobreza, mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, adultas mayores, o con discapacidad, para asegurar una distribución más equitativa del</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	recurso. También se sugiere que el Infocoop tenga la obligación de rendir cuentas anualmente sobre el uso de estos recursos, a través de informes públicos que incluyan datos desagregados por sexo, zona geográfica y otros factores relevantes.
ARTÍCULO 6- Se modifica el inciso k) del artículo 157 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, Ley N.º 4179, del 22 de agosto de 1968, y sus reformas	La reforma propuesta en este artículo establece la obligación del Infocoop de realizar, al menos una vez al año, una investigación sobre la participación de las mujeres en el movimiento cooperativista. Esta disposición es sumamente importante ya que la generación de datos y conocimiento con perspectiva de género constituye un insumo indispensable para la toma de decisiones, así como para la formulación, evaluación y mejora de políticas públicas. Asimismo, debe asegurarse que los estudios produzcan información desagregada por sexo, edad, etnia, discapacidad, zona geográfica y otros indicadores relevantes y que sus resultados sean de acceso público y utilizados como base para la planificación del propio Infocoop y del INAMU. La generación de datos es fundamental no solo para monitorear avances, sino para evitar retrocesos normativos y promover un cooperativismo verdaderamente inclusivo y congruente con la transformación.

III. ASPECTOS DEL PROYECTO QUE PUEDEN RESULTAR INCONVENIENTES PARA LA INSTITUCIÓN Y EL PAÍS

Si bien el proyecto de ley representa un avance significativo en materia de igualdad sustantiva y autonomía económica de las mujeres, presenta desafíos tanto para las instituciones públicas, como para el país en general, en términos de sostenibilidad fiscal, implementación técnica y consistencia normativa.

También se destaca que el texto de este proyecto de ley no contempla una perspectiva interseccional, lo cual puede resultar importante para dar claridad a la normativa y que sea expresión de inclusividad. Aunque reconoce las barreras que enfrentan las mujeres en general, no toma en cuenta las múltiples formas de discriminación que afectan de manera diferenciada a mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, rurales, adultas mayores o jóvenes. Esta omisión puede derivar en una aplicación desigual de los beneficios previstos y limitar el alcance redistributivo de la política pública.

Una ley que pretenda ser transformadora debe reconocer la heterogeneidad de las mujeres y promover mecanismos de acción afirmativa diferenciada, en línea con los compromisos de la Agenda 2030 y la Estrategia de Montevideo.

Por otra parte, el proyecto no está acompañado de un estudio técnico que cuantifique de forma clara el impacto fiscal que tendría la reducción del IVA y la asignación del 5% del presupuesto del Infocoop al financiamiento de cooperativas de mujeres. Esta ausencia puede generar resistencias dentro del aparato estatal, y dificultades para su implementación, si no se cuenta con una planificación presupuestaria que asegure la sostenibilidad del modelo propuesto. Es fundamental que iniciativas de este tipo estén respaldadas por estudios de factibilidad económica y de costo-beneficio social, que den sustento a su viabilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Otro aspecto que corresponde destacar es sobre la existencia del riesgo de que se produzcan conflictos de competencias o superposición de funciones entre las instituciones involucradas, particularmente entre el Infocoop, el INAMU y el Ministerio de Hacienda, debido a la falta de una disposición que establezca mecanismos formales de articulación interinstitucional. Sin una instancia de coordinación claramente definida, con responsabilidades, plazos y mecanismos de seguimiento, podría haber dificultades en la ejecución de los beneficios fiscales, en la implementación de programas de cuidado infantil y en la evaluación de cumplimiento por parte de las cooperativas. Esto podría afectar la eficacia de la política y generar inseguridad jurídica para las personas beneficiarias.

Por último, debe señalarse que la efectividad de esta ley dependerá en gran medida de la voluntad política futura para mantener y ampliar las acciones afirmativas propuestas. En contextos de cambios de gobierno o de orientación ideológica regresiva, la falta de blindaje normativo y de participación ciudadana en la fiscalización puede derivar en el desmantelamiento de los beneficios creados. En este sentido, es recomendable fortalecer las disposiciones sobre participación social, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana para evitar que esta ley se convierta en letra muerta o se aplique de manera discrecional.

IV. RECOMENDACIÓN

A la luz del análisis efectuado, se considera que este proyecto de ley constituye una propuesta pertinente, coherente y oportuna, en tanto se alinea con el marco jurídico nacional e internacional en materia de igualdad de género, derechos humanos y desarrollo sostenible.

Su aprobación representaría un avance significativo hacia el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en el marco de la CEDAW, la Agenda 2030, la Convención Belém do Pará y la Estrategia de Montevideo, así como con las metas definidas en la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG) y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2023–2026.

No obstante, se estima necesario introducir mejoras sustantivas a la propuesta legislativa, tanto en términos técnicos como conceptuales, como ya se señaló en los dos apartados anteriores. Por lo que se sugiere apoyar el proyecto de ley, siempre que introduzcan las reformas y precisiones específicas que permitan asegurar su eficacia, igualdad, equidad y sostenibilidad.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotro
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer