Asamblea Nacional

Secretaría General

TRÁMITE LEGISLATIVO 2021-2022

ANTEPROYECTO DE LEY: **303**

PROYECTO DE LEY:

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE BRINDA ACCESO INTEGRAL A LA GESTION MENSTRUAL.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **8 DE MARZO DE 2021.**

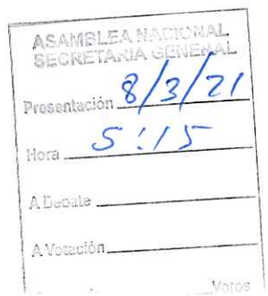
PROPONENTE: **H.H.D.D JUAN DIEGO VASQUEZ, GERDARDO CONCEPCIÓN, BERNARDINO GONZALEZ, GABRIEL SILVA, ITZI ATENCIO, MIGUEL FANOVICH, ZULAY RODRIGUEZ.**

COMISIÓN: **DE LA MUJER, LA NIÑES, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA**

ANTEPROYECTO DE LEY Nº303
COMISIÓN DE LA MUJER, LA NIÑES, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA.

Panamá, 8 de marzo de 2021

Honorable Diputado
Marcos Castillero B.
Presidente de la
ASAMBLEA NACIONAL



Señor Presidente:

En uso de la iniciativa que me confiere la Constitución de la República de Panamá, y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, me honro en presentar a través de su conducto, para la consideración del Honorable Pleno, el proyecto de Ley, **"QUE BRINDA ACCESO INTEGRAL A LA GESTIÓN MENSTRUAL"** el cual merece la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA MENSTRUACIÓN

La menstruación constituye un proceso fisiológico, no optativo, por el cual atraviesan niñas y adolescentes que, de acuerdo al contexto en que vivan, puede generar diversos desafíos. En el mundo, por lo menos 500 millones de mujeres y niñas no tienen acceso a instalaciones adecuadas para manejar sus necesidades de higiene menstrual. En Panamá según el último censo hay más de dos millones de mujeres, equivalente a más del 50% del total de la población. La vida fértil de una mujer promedio es de casi cuatro décadas. En condiciones regulares, su ciclo menstrual durará 28 días, con cinco días de menstruación.

La higiene menstrual conlleva la capacidad o el acceso de las mujeres, niñas y adolescentes, a productos y materiales limpios para su gestión, que absorban la sangre producto del fin del ciclo menstrual; para que sea digna requiere que se de en privacidad, tan a menudo como sea necesario, con agua potable y jabón para limpieza correcta y total, así como vías para desechar estos productos y los conocimientos científicos necesarios.

La igualdad de género no se logrará a menos de que se aborde la salud menstrual a través de políticas públicas y financiación apropiadas. Es inconcebible que un proceso fisiológico por el que todas las mujeres atraviesan sea ignorado en la agenda pública, y que su atención se deje, una vez más, al ámbito privado.
La presente iniciativa busca sentar elementos básicos para que en forma gradual se avance hacia una verdadera política pública que garantice a las niñas, adolescentes y mujeres el acceso a estos productos de higiene indispensables para su desarrollo e incorporación plena a todos los ámbitos de su vida.

ESTIGMA O TABÚ FRENTE A LA MENSTRUACIÓN

No es extraño aceptar que existen prejuicios sociales que han llegado a influir en la ciencia, ya que se han encontrado estudios que concluyen la existencia de cierta incapacidad de tipo emocional, física y cognoscitiva, durante algunas fases del ciclo menstrual, lo cual inhibiría a las mujeres para desempeñar tareas de responsabilidad. El tema es visto de manera "popular" con términos como: cochino, asqueroso, antihigiénico, insalubre, inapropiado, entre muchos otros por lo que se evita hablar a profundidad de ello, rezagando y condenando a niñas y mujeres a mantenerlo en secretismo.

No tener alcance a toallas sanitarias, tampones y/o copas menstruales, a información veraz y útil y a atención médica especializada, en conjunto con el estigma social alrededor de la menstruación, aumenta las probabilidades de ausentismo y deserción escolar y laboral, infecciones y precarización económica. Por ello, es urgente contar con políticas públicas que reviertan la desigualdad que genera la gestión de la menstruación.

Las niñas prefieren no ir al colegio en esos días o ir a sus casas para realizar el cambio de toalla, por lo que pierden horas o días de clases. Por otra parte, el no tener acceso a elementos de gestión menstrual adecuados (toallas sanitarias o tampones), también se relaciona con el riesgo de mancharse, por lo que las niñas sienten que esa preocupación les disminuye la concentración, la participación en clases y la posibilidad de salir a la pizarra (Unicef, 2016). Esto ha llevado a plantear a autoridades de la UNICEF que es importante que las niñas y adolescentes, cuenten con los conocimientos, apoyo y recursos para manejar de forma adecuada la menstruación en la escuela, sin afectar su autoestima y confianza, ni limitar su desarrollo integral.

La primera menstruación normalmente se vive en el transcurso de la educación primaria; de manera general, muchas niñas se enfrentan a una carencia de información y productos adecuados, para gestionarla de manera higiénica y digna. Algunas veces, incluso, se carece de un espacio seguro, íntimo e higiénico. Muchas de ellas sufren humillaciones en el aula, debido a la deficiente preparación y desinformación, tanto propia como del entorno que las rodea. Generalmente existe un miedo a mancharse y al qué pensarán los demás, sin que tengan oportunidad de contar con las mínimas condiciones para la gestión de su menstruación, tanto en el ámbito personal, familiar, de la comunidad estudiantil y del comunitario más amplio. Por ello la propuesta impulsa a brindar mucha más educación con respecto a la gestión menstrual, en centros educativos de forma gradual e integral.

POBREZA MENSTRUAL

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la pobreza menstrual es la imposibilidad de acceso a los productos sanitarios ineludibles.

Tener cercanía a productos básicos de higiene menstrual, es necesario para que las mujeres, niñas y adolescentes mantengan una buena higiene y salud menstrual y esto está directamente relacionado con beneficios para la sociedad en general.
En los países de nuestra América Latina, la falta de acceso a los productos menstruales ha ocasionado que las mujeres, niñas y adolescentes utilicen materiales no higiénicos tales como periódicos como reemplazo a las toallas sanitarias, entre otros. Dentro de los compromisos básicos para la infancia creados por la UNICEF, están el de velar por un buen majeno de higiene mesntrual ya que las consecuencias más reportadas por impedimentos a una higiene menstrual, son aumentos en riesgos de infecciones reproductivas y urincarias.
Por otro lado, el Banco Mundial, estima que, en el mundo, dos de cada cinco niñas en edad de menstruar pierden un promedio de cinco días escolares al mes por no tener las instalaciones necesarias en las escuelas. La Organización No Gubernamental DASRA en India, reportó que, alrededor de 23 millones de niñas, dejan de asistir a clases después de pasar por la menarquia debido a los bajos recursos que existen para el manejo de la gestión menstrual.

El Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de libertad en Panamá afirma que hay una crisis de higiene básica en los centros de privación de libertad femeninos. El estudio indica que no se contemplan las toallas sanitarias como un artículo de primera necesidad mensual y que ellas deben buscar la manera de proveerse de ellos, se suele satisfacer esta necesidad con apoyo de los familiares, quienes durante las visitas les abastecen de estos productos. Aquellas que no cuentan con visitantes deben recurrir a la compra o venta de insumos de higiene en los Centros, a precios mucho más altos que los del mercado.

Es por ello que con el presente proyecto establecemos la gestión menstrual como un derecho, y proponemos que el Estado debe ofrecer estos productos básicos de higiene a escuelas oficiales, centros penitenciarios, albergues y centros de salud.

HISTORIA DE LOS PRODUCTOS DE HIGIENE MENSTRUAL

Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, la menstruación ha sido asociada a tabúes y estigmas. Incluso cuando se comenzaron a desarrollar las tecnologías menstruales modernas, estas se mantuvieron al margen del discurso dominante debido a creencias acerca de la menstruación como algo "antihigiénico" y su discusión como algo "inapropiado".

Actualmente, los productos menstruales constituyen una industria multimillonaria alrededor del mundo, con anuncios publicitarios en las franjas de máxima audiencia y un sinnúmero de productos en el mercado.

1800 – 1900: Los inicios conocidos de la gestión menstrual datan de estas fechas con el uso de prendas de franela o tela tejida hechas en casa.

Cuando el siglo cambia, surgen preocupaciones por infecciones debido a trapos reusables mal lavados, por ello salen las primeras versiones de copas menstruales, pantalones de goma, las toallas Lister, precursoras de las toallas desechables modernas, el cinturón elástico interior femenino y la toalla antiséptica y absorbente. Sin embargo predominaba el tabú por lo que estos productos eran vendidos casa a casa y no en tiendas y comercios, pues los consumidores se mostraban reacios a ser vistos comprándolos.

1900 – 1era Guerra Mundial: Fueron las enfermeras del servicio norteamericano durante la primera guerra mundial en 1917 quienes al tratar a soldados heridos comenzaron a usar celulosa que resultó ser 52 veces más absorbente que el algodón común. Para 1921 "Kotex" se había convertido en la primera toalla sanitaria comercialziada con éxito para el consumo masivo. El inicio de la popularización de estos productos se debió igualmente a la industrialización y las exigencias o necesidades de que las mujeres estuvieran en el campo laboral.

1930-1940: Aparecen los tampones en 1933 "Tampax" debido a la preocupación sobre la higiene con la proximidad de las toallas con las bacterias fecales.
Igualmente provocaba dudas por mitos de la virginidad y otras sensibilidades sociales. Las toallas siguieron modernizándose y aparece el adhesivo para fijar la toalla.

1950-1990: aparecen las primeras toallas de cinturon en 1972 con variaciones según el flujo de cada mujer, así como las toallas minis. En 1980 se vieron los lanzamientos de las toallas extra largas y las toallas con alas. Continua creciendo la popularidad de los tampones, a pesar de reconocer varios casos de infecciones al no cambiarlo en un largo periodo.
Métodos para esconder la menstruación como toallas con aroma o envoltorios discretos.

2000 – hoy: Auge de ropa interior absorbente, copas menstruales de caucho y tampones orgánicos.
Crece la preocupación por el impacto ambiental debido a los productos desechables, muchas personas vuelven a métodos reusables. El emprendimiento femenino continúa creciendo en este mercado. Hay muchas campañas para evitar la discriminación por menstruar y por eliminar el tabú.

INCLINACIÓN ECOLÓGICA

Existen diferentes productos para la higiene durante el periodo menstrual. Las toallas femeninas o tampones se recomienda se cambien cada 4 horas, entonces, al mes, una mujer en promedio utiliza entre 20 o 30 toallas y/o tampones. Al año esto sería un aproximado de 300 toallas o tampones. Lo que se traduce entre 10 y 15 mil toallas o tampones a lo largo de nuestra vida. Si una mujer empezó a menstruar a los 13 años y a los 50 años llega a la menopausia, habrá utilizado un aproximado de 13 mil toallas femeninas o tampones.

La copa menstrual resulta ser la más amigable con el medioambiente y con el bolsillo de las mujeres pues su costo es de 10 a 20 dólares y se recomienda cambiarlas cada 10-12 años. Si hacemos el cálculo, una mujer estaría gastando aproximadamente 150 dólares a precios presentes a lo largo de su vida en copas menstruales. Sin embargo, para su uso se requieren de ciertas condiciones de infraestructura higiénica que no se encuentran de manera universal y ni siquiera en todas las instalaciones públicas del país

Es necesario generar campañas de difusión sobre higiene menstrual mostrando todos los métodos, productos sanitarios femeninos y hacer una distribución gratuita de estos, dando preferencia a aquellos más amigables con el medio ambiente. Todo ello acompañado de información objetiva, científica y laica, sobre los ciclos menstruales que permita a las mujeres detectar condiciones no normales en su estado de salud y prevenir padecimientos graves.

Por ello en la propuesta se incentiva al uso de mecanismos de gestión menstrual que vayan encaminados a la conservación ambiental así como la eliminación de químicos que afecten la salud reproductiva de las personas menstruantes.

JUSTICIA FISCAL

La población menstruante debe invertir una cantidad de recursos para llevar a cabo la gestión menstrual todos los meses (obviando de donde provienen tales ingresos, si de la mujer trabajadora o si son ingresos familiares), mediante la compra de toallitas higiénicas, tampones o copas. Este gasto no es optativo, ya que es usa situación fisiológica femenina y aún más allá, parte del deber social de las mujeres de gestionar la menstruación, con el correspondiente impacto en los ingresos femeninos, que de por sí son menores que los masculinos. Según datos de la OIT, la brecha salarial por ingreso mensual en el mundo es de 20,5%, lo que equivale a decir que el promedio de la distribución salarial de las mujeres es un quinto más bajo que el promedio de la distribución salarial de los hombres. Eso sin considerar la dependencia económica de las mujeres, ya que mientras la tasa de actividad de las mujeres es del 63 %, la de los hombres es de 94% (ONU, 2018).

En toda esta situación, las que se ven más afectadas son las mujeres más pobres, ya que según datos de la ONU en un estudio hecho a 89 países, habría 4,4 millones más de mujeres que viven en la extrema pobreza en comparación con los hombres (ONU, 2018)

Es injusto que se ponga a las mujeres en cierta desventaja financiera, únicamente debido a nuestro papel reproductivo y debido a esto la presente propuesta elimina el ITBMS o el Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Poresentación de Servicios, de los productos de higiene menstrual.

DERECHO COMPARADO

- **Argentina:** En Argentina el 8 de marzo del año 2017 da inicio a la campaña #MenstruAcción, que propone rebajar el IVA para todos los productos de gestión menstrual y lograr una provisión gratuita de estos y promover la investigación respecto a la gestión menstrual. A la fecha, existen diversos proyectos de ley de alcance nacional, provincial y local sobre la materia.
  Proyecto de Ley 911-18 presentado por la Senadora Cristina Fiore Viñuales y Proyecto de Ley que brinda Derecho al acceso igualitario de la gestión menstrual.
- **Perú:** existe en propuesta el Proyecto de Ley N°5797/2020 Que garantiza el acceso universal, igualitario y gratuito a productos de gestión menstrual para niñas, adolescentes y mujeres adultas. Presentado por la Congresista Arlette Contreras Bautista.
- **México:** Incitativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 115 de la Ley General de Educación en materia de higiene menstrual. Presentado por varias diputadas. Y recientemente se aprobó en el Estado de Michoacan Ley de Menstruación Digna.
- **Escocia:** Es el primer país donde los productos de gestión menstrual son gratis y a disposición de todas las niñas y mujeres (Period Products (Free Provision) (Scotland) Bill, 2019).
- **Canada:** En Canadá en el añi 2015 se eximió del impuesto federal a los productos de higiene menstrual, constituyéndose en el primer país en hacerlo.
- **Colombia:** Colombia en el año 2016 se rebajó el IVA de 16% a 5% sobre los productos relacionados con la menstruación, y en el año 2018 se declaró inconstitucional el 5 % del IVA a tampones y toallas higiénicas.
- **Chile:** En Chile la legislación no contempla ninguna exención de IVA en función del género, y en particular, en beneficio de la mujer ni de los productos de su exclusiva necesidad, como por ejemplo, los de aseo o cuidado menstrual,

CONTEXTO COVID

Cabe mencionar que la propuesta incluye un artículo en el cual se obliga al Estado a suministrar en las bolsas brindadas en situaciones de emergencia o de catastrofes, como ayuda social a los afectados, productos de higiene menstrual, al comprender que son estos de primera necesidad y no son optativos.

H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.
CIRCUITO 8-6

ANTEPROYECTO DE LEY Nº303
COMISIÓN DE LA MUJER, LA NIÑES, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA.

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARIA GENERAL
Presentación 8/3/21
Hora 5:15
A Debate
A Votación

Anteproyecto de Ley No. _

De de de 2021

QUE BRINDA ACCESO INTEGRAL A LA GESTIÓN MENSTRUAL

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Derecho al acceso de la gestión menstrual. Se reconoce y garantiza el derecho a la gestión menstrual en condiciones dignas de higiene y salud en todo el territorio nacional.

Artículo 2. Sujetos. Son titulares del derecho reconocido en la presente Ley, todas las personas menstruantes entre la menarca y el climaterio.

Artículo 3. Conceptos.

1. Elementos de gestión menstrual: todo elemento de contención utilizado durante la menstruación, tales como toallas higiénicas (desechables o reutilizables), tampones, copas menstruales, esponjas marinas, ropa interior absorbente y todo accesorio para la higiene relativa al ciclo menstrual que en el futuro se desarrolle.
2. Pobreza menstrual: es la imposibilidad de mujeres y niñas para adquirir productos de higiene menstrual por limitaciones socioeconómicas.
3. Higiene menstrual: gestión de aseo digno, acceso a instalaciones como baños con agua potable, productos y educación para el cuidado de la salud menstrual.

Artículo 4. Objeto. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto:

1. Reconocer el derecho a una gestión menstrual libre y digna.
2. Garantizar el acceso a elementos de gestión menstrual de manera gratuita en las escuelas y centros de salud del Estado.
3. Aportar a la reducción de la brecha de desigualdad en la capacidad adquisitiva de elementos de salud e higiene indispensables, eliminando la imposición fiscal que poseen.
4. Promover opciones de menor impacto ambiental y económico para la gestión menstrual.
5. Promover educación sobre el ciclo menstrual en todos los niveles educativos.

Artículo 5. Gratuidad en artículos de higiene menstrual. Todas las escuelas primarias, secundarias y técnicas del país, así como los Centros de Salud, centros penitenciarios y albergues, tendrán siempre a disposición gratuita, productos de higiene menstrual, destinados a las personas indicadas en el artículo 2.

Artículo 6. Registro Institucional. Con la intención de que el suministro de los productos sea equitativo a cada solicitante y evitar la duplicidad de la entrega, las instituciones actoras deberán llevar un registro de la entrega de los productos, donde constatará el nombre, cédula, edad, dirección y número de contacto de la persona solicitante.

Artículo 7. Prohibición de venta. Será prohibida la venta de los productos de higiene menstrual que sean entregados por el Estado en las entidades mencionadas en el artículo 5.

Artículo 8. Exoneración de impuesto. Se añade el numeral 17 al Parágrafo 8 del artículo 1057-V del Código Fiscal de la República de Panamá así:

> Artículo 1057-V. Se establece un Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Poresentación de Servicios que se realicen en la República de Panamá.
>
> (...)
> PARÁGRAFO 8.
> Están excentos de este impuesto las transferencias de:
>
> ...
>
> **17. Los artículos o productos de higiene o contención menstrual: toallas sanitarias descartables y/o reutilizables, tampones sanitarios, toallas diarias, copas menstruales o cualquier otro tipo de artículo que involucre la higiene menstrual. Especificados en las fracciones arancelarias 4818.40.20 y 4818.40.30.**

Artículo 9. Libertad de elección y confidencialidad. Toda persona menstruante tiene derecho a elegir y acceder al tipo de producto que mejor se ajuste a sus necesidades.

Artículo 10. Productos orgánicos ecológicos. El Estado optará, de manera preferente y progresiva que los productos de gestión menstrual suministrados sean sostenibles, orgánicos, ecológicos, de rápida descomposición, reutilizables y libres de quimícos, con el fin de causar el menor impacto posible al medio ambiente y a las personas menstruantes.

Artículo 11. Educación menstrual. El Estado garantizará la educación mesntrual en las instituciones educativas de nivel primario, secundario y universitario, de manera gradual, oportuna y adecuada al ciclo de su desarrollo de vida, sin estereotipos de género, en espacios seguros y libres de discriminación.

Artículo 12. Situaciones de emergencia. En situaciones de emergencia y desastres naturales, el Estado suminstrará kits de emergencia que contengan productos para el manejo de la higiene menstrual destinado a las personas menstruantes.

Artículo 13. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.
CIRCUITO 8-6

Miguel Fonseca
4-1

4-2

4-4