



Imelda Castro Castro

SENADORA DE LA REPÚBLICA

Imelda Castro Castro, Senadora de la República por el Estado Libre y Soberano de Sinaloa e integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, y de conformidad con lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, LA LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MATERIA DE BIENESTAR MENSTRUAL, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A lo largo de la historia, las mujeres hemos sido víctimas de distintos prejuicios y estereotipos relacionados con nuestros cuerpos y nuestro desarrollo. Se nos ha identificado como el sexo débil, como personas inferiores a los hombres por nuestra composición física o nuestro desarrollo biológico y, en muchos casos se nos ha calificado, desde un enfoque utilitario como encargadas de la reproducción, haciendo de este fenómeno una característica esencial del ser mujer. Sin embargo, todo lo anterior se basa en ideas basadas en el sistema sexo-género.

Uno de los fenómenos naturales más importantes en la vida biológica de la mujer es la menstruación, pero al mismo tiempo es de los más satanizados. Tan sólo basta recordar cómo en el pueblo judío, que una mujer menstruara la hacía una persona impura, que no merecía formar parte de la comunidad. Este tipo de ideas misóginas permearon hasta nuestros días en que incluso se ha vuelto como algo poco común hablar abiertamente del periodo menstrual o la menstruación. Más aún, en la sociedad machista en que vivimos, el periodo ha sido objeto de burlas, tabúes y estereotipos. Por si fuera poco, mujeres y niñas se autoimponen restricciones al tener miedo a participar en actividades escolares, atléticas o en reuniones sociales. Esto refuerza el prejuicio de que las mujeres y las niñas tienen menos derecho a usar espacios públicos y menor capacidad de participación en la vida pública.

Por esta razón, cada vez más mujeres se han puesto a la tarea de normalizar hablar de la menstruación, para que sea algo conocido en la sociedad y se garanticen mecanismos para la higiene derivado de ella. Lo anterior representa un paso más en la perspectiva de género en la vida social, ya que hasta hace unos años era incomprensible que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres tuvieran efectos más hondos en la economía, el acceso al desarrollo y a otros muchos derechos más. Para la UNICEF, la salud e higiene menstrual abarca “aspectos del manejo de la higiene menstrual y otros factores como la salud, el bienestar, la igualdad de género, la educación, el empoderamiento de niñas y mujeres adolescentes y sus derechos.”¹

Prácticamente todas las mujeres y niñas menstrúan. Desde la menarquía hasta la menopausia, se vivirán menstruaciones promedio de 5 días cada 28 días en promedio, lo que constituye un proceso biológico normal. De acuerdo con información del Instituto

¹ UNICEF México, *Manuales sobre salud e higiene menstrual: Que cada niña y adolescente viva su menstruación sin tabúes y estigma*, <https://www.unicef.org/mexico/informes/manuales-sobre-salud-e-higiene-menstrual>, consultado el 29 de noviembre de 2020



Imelda Castro Castro

SENADORA DE LA REPÚBLICA

Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2019 se estimó una población de mujeres entre 15 y 49 años, de alrededor de 34.3 millones, lo que representa el 53.1% de la población femenina total. Es decir, alrededor del 27% de la población total del país.²

Algunas de las mujeres y niñas que menstrúan, no cuentan con los recursos suficientes para procurarse una higiene adecuada o enfrentarán normas culturales o prácticas discriminatorias que les impiden ésta. Asimismo, en ciertas culturas, se considera que la menarquia significa que las niñas están listas para el matrimonio o la actividad sexual. Por esta razón, se sitúan en una situación más vulnerable a distintas formas de violencia sexual y al matrimonio infantil.

El resultado de esta falta de acceso a una adecuada higiene menstrual es la negación a otros derechos como el acceso a la educación, al trabajo y a la salud lo que representa, claramente una barrera a la igualdad de género. Además de la accesibilidad a los utensilios para la higiene, como son las toallas sanitarias y tampones, así como analgésicos y ropa interior; las niñas y las mujeres enfrentan el reto de no contar con ambientes adecuados como son el acceso al agua corriente, un entorno limpio y sistemas de salud. Alrededor de 2 de cada 5 niñas en edad de menstruar pierden alrededor de cinco días escolares al mes por no contar con instalaciones adecuadas en las escuelas. Cerca de 500 millones de mujeres y niñas carecen de instalaciones adecuadas para una adecuada higiene menstrual, lo que significa permanecer en la pobreza.

En los últimos años se ha acuñado el concepto “pobreza del periodo” o “pobreza menstrual” para referirse a la situación desfavorable que enfrentan las mujeres y las niñas de bajos ingresos para adquirir productos menstruales. Pero no se limita a esto, sino que también implica el impacto que tiene en la situación de vulnerabilidad económica en que se encuentran debido a la carga financiera planteada por los suministros para la menstruación. En algunos países, según reportes de *Human Rights Watch*, las mujeres se ven en la necesidad de prostituirse para obtener recursos para comprar toallas sanitarias, no sin mencionar los posibles efectos que pueden tener en embarazos no deseados.³

Debemos advertir que este fenómeno de la “pobreza del periodo” no es exclusivo de los países en desarrollo, sino que también impacta a los países desarrollados. Lo anterior debido a que es un fenómeno invisibilizado por los hombres al verlo como algo normal y que compete al fuero interno de las personas negando incluso su impacto económico. Vivir en situación de pobreza hace más complicado el acceso a productos para la salud menstrual culturalmente apropiados e instalaciones privadas de lavado seguras.

Es por ello que la menstruación implica una atención multidimensional de diversos actores para garantizar el bienestar de mujeres y niñas. Entre las acciones que se requieren están, brindar información científica, adecuada y suficiente respecto a la menstruación que ataque directamente los prejuicios existentes. En segundo lugar, se necesita un espacio seguro,

² INEGI e INMUJERES, *Mujeres y hombres en México 2019*, p. 20, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2019.pdf, consultado el 29 de noviembre de 2020

³ Human Rights Watch y WASH United, *Understanding Menstrual Hygiene Management & Human Rights*, 2017, https://www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/mhm_practitioner_guide_web.pdf, consultado el 29 de noviembre de 2020



Imelda Castro Castro
SENADORA DE LA REPÚBLICA

así como la capacidad para manejar la higiene menstrual y dotar de artículos necesarios para la salud y medicamentos para atender el dolor relacionado con la menstruación.

No debe pasar inadvertido que el tema de la menstruación se inserta en el relativo a la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, el hecho de que éste se ha limitado a temas de embarazo, parto, postparto, menopausia, cáncer, enfermedades de transmisión sexual y planificación familiar provoca una falta de información, siendo atendido únicamente al llegar a la pubertad con resultados desafortunados para las niñas. Por ello, es indispensable poner en el centro de la discusión el tema de la higiene menstrual como tema fundamental para la igualdad de género.

Entre los derechos con que deben contar la mujer y la niña en la menstruación están:

- a) Tener acceso a material limpio para absorber o recoger la sangre menstrual.
- b) Poder cambiarse estos materiales en un entorno seguro y privado, y tener un lugar para deshacerse de suministros para la menstruación usados o para higienizar suministros reutilizables.
- c) Las mujeres y niñas que menstrúan deben poder lavarse con agua y jabón de forma privada y segura.
- d) Tener una educación básica acerca del ciclo menstrual y el modo de manejar la menstruación sin incomodidad o temor.
- e) Tener acceso a información y cuidados de salud si sufren trastornos relacionados con la menstruación.
- f) Los productos menstruales deben ser seguros, eficaces y aceptables para las mujeres y niñas que los utilizan. Entre otros productos están: toallas sanitarias desechables y toallas sanitarias reutilizables, tampones desechables, copas menstruales, y telas limpias y absorbentes, como trapos o ropa interior.⁴

La presente iniciativa tiene por objeto establecer la obligación de las autoridades federales y locales de distribuir de forma gratuita, productos menstruales a mujeres y niñas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se pretende reforzar la educación en la materia y ver la atención de la higiene menstrual como un tema esencial para la consolidación de la igualdad de género. La propuesta se inserta en la construcción del Estado de Bienestar que impulsa la Cuarta Transformación, cuya principal característica es que los programas sociales son garantías de derechos para todas y todos pero dándole prioridad a las personas en condición de pobreza, así como las pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En esta Legislatura se han concretado ya reformas para proporcionarle contenido al Estado de Bienestar, dándole incluso una base constitucional a las acciones que ya realiza el

⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *La menstruación y derechos humanos. Preguntas frecuentes*, mayo de 2020, <https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C3%B3n-preguntas-frecuentes#%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20pobreza%20del%20per%C3%ADodo?>, consultado el 29 de noviembre de 2020.

Gobierno de México, cómo se hizo con la reciente reforma al artículo 4º, al priorizar la entrega de programas sociales en zonas que presentan mayores índices de rezago social y pobreza. En ese sentido el Presidente Andrés Manuel López Obrador informó que se espera que este año se llegue a 25 millones de hogares con algún tipo de apoyo.⁵

Esta iniciativa, a su vez reconoce la presentada por el Senador Ricardo Monreal Ávila, Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena para incluir la salud sexual y reproductiva como tema de salubridad general en la Ley General de Salud y que, resulta complementaria a la iniciativa que hoy se contempla, toda vez que ambas buscan ampliar el espectro de salud a temas de derechos sexuales y reproductivos.⁶

No se debe pasar por alto que la higiene menstrual forma parte de la salud sexual, que de acuerdo con la Plataforma de Acción de Beijing es parte de los derechos humanos de la mujer, al tratarse de un tema vinculado con su sexualidad y decidir libremente respecto de esas cuestiones sin estar sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Por otra parte, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, la salud sexual es “la experiencia del proceso continuo de bienestar físico, psicológico y sociocultural relacionado con la sexualidad”⁷ Para conseguir la salud sexual, se necesita, a su vez, reconocer y garantizar los derechos sexuales y así ubicarla no sólo en un plano personal, sino también en el social.

Las medidas que se proponen en esta iniciativa parten, a su vez de lo establecido en el artículo 5 inciso a) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que establece como obligación de los Estados, “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.” Lo anterior, al fortalecer el conocimiento social de la menstruación permitirá reducir los prejuicios en torno a la salud de mujeres y niñas, para lograr patrones socioculturales más igualitarios.

Asimismo, se atiende lo señalado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y a las niñas), entre otras metas, la 5.1, “Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”. Asimismo, el manejo de higiene menstrual fue integrado a un programa del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, denominado Agua, Saneamiento y Higiene en las escuelas. Con él se busca sumar esfuerzos para que todas las niñas y adolescentes “puedan aprender, jugar y cuidar de su salud sin experimentar estrés, vergüenza o barreras

⁵ Versión estenográfica. 2º año del triunfo histórico democrático del pueblo de México. <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-2-ano-del-triunfo-historico-democratico-del-pueblo-de-mexico?idiom=es>

⁶ Monreal Ávila, Ricardo, “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de salud sexual y reproductiva”, *Gaceta del Senado*, 28 de marzo de 2019, LXIV/1SPO-111/92289, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/92289, consultada el 29 de noviembre de 2020

⁷ Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, *Promoción salud sexual de la Recomendaciones para la acción*, 2000, p. 9, https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf, consultado el 29 de noviembre de 2020

innecesarias a la información y contar con materiales adecuados durante la menstruación.”⁸ Como parte de este programa se incluyen algunos manuales para mejorar la educación sobre la menstruación.⁹

Durante la pasada discusión del paquete económico 2021, la iniciativa Menstruación Digna advirtió el fenómeno de la pobreza menstrual, así como los impactos sociales y políticos que tienen. Para ello proponían que se gravara con tasa cero los productos relacionados con la menstruación, como es el caso de la India para el caso de los tampones y las toallas sanitarias. En esta iniciativa se menciona que cada mujer ocupa 360 toallas o tampones al año, con un gasto de entre 425 y 1,220 pesos, conforme a la Procuraduría Federal del Consumidor. Lo anterior significa el 8% de los ingresos para las mujeres del decil 1. Asimismo, advirtieron la necesidad de generar información sobre la menstruación en México para visibilizar este fenómeno.¹⁰

Hay que mencionar que esta iniciativa se inserta en un proceso mundial para garantizar la menstruación digna. El avance más notorio es el de Escocia que el 24 de noviembre aprobó una ley para garantizar el acceso gratuito de productos de higiene menstrual, impulsada por Monica Lennon, quien señaló que éstos son productos de primera necesidad y que garantizar el acceso a los mismos es esencial para la dignidad de las personas.¹¹ Con esta ley, Escocia se volvió el primer país en no sólo suministrar de forma gratuita estos recursos, sino hacerlo ley.

Otros países como Kenia en 2011, Canadá en 2015 y Colombia en 2018¹² eliminaron los impuestos en estos productos; Francia y Reino Unido los redujeron al 5%. Asimismo, Argentina y Chile cuentan con iniciativas para lograr la distribución gratuita de toallas higiénicas y tampones. En el ámbito nacional, el Parlamento de Mujeres de la Ciudad de México, propuso una iniciativa para garantizar el reparto gratuito de toallas femeninas, tampones y/o copas menstruales.¹³ Este año, la Primera Ministra de Nueva Zelanda anunció que las estudiantes de escuelas secundarias pertenecientes a los grupos más vulnerables tendrían un acceso gratuito a productos de higiene menstrual a partir del tercer trimestre el año y hasta 2021.¹⁴

⁸ UNICEF México, *op. Cit.*

⁹ *Idem*

¹⁰ Chilango, *¿Por que temenos que hablar de menstruación digna?* en Chilango, 28 de octubre de 2020, <https://www.chilango.com/noticias/que-es-menstruacion-digna/>

¹¹ The Scottish Parliament, *Period Products (Free Provision) (Scotland)*,

<https://beta.parliament.scot/bills/period-products-free-provision-scotland-bill>, consultado el 29 de noviembre de 2020.

¹² Lo anterior se logró a través de la Sentencia C-117, al considerar éstos productos como de primera necesidad, salvo la copa menstrual que quedó con una tasa del 19%. Esto fue gracias a la actuación de la iniciativa Menstruación Libre de Impuestos del Grupo de Género y Justicia Económica de la Red por la Justicia Tributaria. Cfr. Carreño Rojas, Lucety, *¿Cómo está el mercado de higiene femenina en Colombia?* en *EL Espectador*, 27 de octubre de 2020, <https://www.america-retail.com/colombia/como-esta-el-mercado-de-higiene-femenina-en-colombia/>, consultado el 29 de noviembre de 2020

¹³ “Iniciativa busca que mujeres vivan dignamente su menstruación en México” en *El Informador*, 1 de septiembre de 2020, <https://www.informador.mx/mexico/Iniciativa-busca-que-mujeres-vivan-dignamente-su-menstruacion-en-Mexico-20200901-0061.html>, consultado el 29 de noviembre de 2020.

¹⁴ Velarde, Delfina, *Nueva Zelanda: la Primera Ministra anunció que garantizará productos de higiene femenina gratis para estudiantes sin recursos* en *Intriper*, 3 de junio de 2020, consultado en <https://intriper.com/nueva-zelanda-la-primera-ministraanuncio-que-garantizara-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/>, consultado el 29 de noviembre de 2020.



Imelda Castro Castro
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Por lo anteriormente expuesto, propongo a esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, LA LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MATERIA DE BIENESTAR MENSTRUAL.

PRIMERO. Se adicionan diversas disposiciones y se reforma el nombre del Capítulo VI del Título Tercero de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 3º. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. a V. ...

V bis. La salud sexual y reproductiva;

VI. a XXVIII. ...

TÍTULO TERCERO **Prestación de los Servicios de Salud**

CAPITULO VI **Salud Sexual y reproductiva**

Artículo 67.

Artículo 67 bis 1. La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la promoción de la higiene menstrual.

Artículo 67 bis 2. Las autoridades federales y locales deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizar el suministro gratuito de artículos de higiene menstrual culturalmente aceptados como de primera necesidad, priorizando a las poblaciones de mayor vulnerabilidad.

Artículo 67 ter. (se traslada el artículo 67 vigente) La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.



Imelda Castro Castro
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.

SEGUNDO. Se reforma el artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para quedar como sigue:

Artículo 17.- La Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

I. a X. ...

XI. Incluir en la formulación, desarrollo y evaluación de políticas, estrategias y programas de salud, los mecanismos para dar atención a las necesidades de mujeres y hombres en materia de salud, **incluido el suministro gratuito de artículos para la higiene menstrual;**

XII. y XIII. ...

TERCERO. Se reforman los artículos 9 y 102 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 9. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. a XI. ...

XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución;

XIII. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia, y

XIV. Proveer a los educandos de información idónea sobre la menstruación y suministrar a las mujeres y niñas de artículos higiene menstrual de forma gratuita, priorizando a las poblaciones de mayor vulnerabilidad.

Artículo 102. ...

...



Imelda Castro Castro
SENADORA DE LA REPÚBLICA

A partir de los programas que emita la Federación, se garantizará la existencia de baños y de agua potable para consumo humano con suministro continuo en cada inmueble de uso escolar público conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría, así como de espacios para la activación física, la recreación, la práctica del deporte, **la satisfacción de necesidades de higiene menstrual** y la educación física.

CUARTO. Se reforma el artículo 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para quedar como sigue:

Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

I. a IV. ...

V. Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes; la educación y servicios en materia de salud sexual y reproductiva; **así como el acceso gratuito a suministros de higiene menstrual;**

VI. a XVIII. ...

...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán destinar los recursos necesarios para el cumplimiento del presente Decreto.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 8 días del mes de diciembre de 2020

IMELDA CASTRO CASTRO
SENADORA DE LA REPÚBLICA
POR EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SINALOA