



Revista SAAP

ISSN: 1666-7883

ISSN: 1853-1970

Sociedad Argentina de Análisis Político

BEER, CAROLINE

Política de género y federalismo en México

Revista SAAP, vol. 15, núm. 2, 2021, pp. 335-361

Sociedad Argentina de Análisis Político

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A4>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387171144005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UDEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Política de género y federalismo en México*

Gender Politics and Federalism in Mexico

CAROLINE BEER**

Universidad de Vermont, Estados Unidos

caroline.beer@uvm.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A4>

Resumen: El objetivo del artículo es explicar cómo las instituciones federales influyen en las políticas de género en México. Examina por qué algunas políticas públicas convergen produciendo resultados homogéneos en todas las unidades subnacionales (estados) de un sistema federal, mientras que –en otros casos– se mantienen heterogéneos. El análisis compara el proceso de formulación de políticas para la violencia de género, las agencias de políticas para las mujeres, las cuotas de género, el matrimonio igualitario y los derechos reproductivos en los treinta y dos estados mexicanos. Políticas tales como la erradicación de la violencia de género, la creación de agencias de políticas a las mujeres y las cuotas de género demostraron una relativa homogeneidad entre los estados para el año 2020; mientras que el matrimonio igualitario y el aborto exhibieron una heterogeneidad sustancial. El poder institucional formal, el poder informal o *de facto*, la relevancia del tema en varios niveles de gobierno y el consenso político en los diferentes niveles de gobierno influyen en cómo se desarrolla el proceso de formulación de políticas en un sistema federal.

Palabras Clave: México – Federalismo – Violencia por motivos de género – agencias de políticas para las mujeres – cuotas de género – derechos de personas LGBT + – Aborto

Abstract: *This paper seeks to explain how federal institutions influence gender policies in Mexico by examining why some policy areas converge with similar laws across subnational units, while others do not. A comparison of five strategic gender equality policies finds that gender violence law, women's policy agencies, and gender quotas eventually demonstrated relative homogeneity across subnational units; whereas marriage equality and abortion exhibited substantial heterogeneity. Formal institutional power, informal or defacto power, the salience of the issue, international pressure, and public consensus influence how the policymaking process unfolds across a federal system.*

Key Words: Mexico – Federalism – Gender violence – Women's policy agencies – Gender quotas – LGTB+ Rights – Abortion

Introducción

Este trabajo busca explicar cómo las instituciones federales influyen en las políticas de género en México. Se compara el proceso de elaboración de políticas para la violencia de género, las agencias de políticas para las muje-

* Artículo recibido el 20 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 30 de julio de 2021.

** La autora agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

res, las cuotas de género, el matrimonio igualitario y los derechos reproductivos en las treinta y dos unidades subnacionales de nivel meso de México. Las cinco áreas de política que pueden considerarse “cuestiones estratégicas de género” (Molyneux, 1985), han sido objeto de intensos esfuerzos de reforma en México en las últimas dos décadas. Las protestas masivas en todo México contra la violencia de género y a favor de los derechos reproductivos en 2020 y 2021 muestran que estos temas siguen siendo de gran relevancia para las mujeres.

Vemos una gran diversidad entre los Estados en algunas áreas de política durante algunos períodos de tiempo y una mayor convergencia de políticas en otras. Los períodos de diversidad sugieren que los factores locales están determinando las políticas, mientras que la convergencia sugiere que los Estados están respondiendo a las presiones nacionales e internacionales en lugar de a las demandas locales. La política contra la violencia de género, el establecimiento de agencias de políticas para las mujeres, y las cuotas de género demuestran una relativa homogeneidad entre las unidades subnacionales para el año 2021; mientras que el matrimonio igualitario y el aborto presentan una heterogeneidad sustancial. Este trabajo muestra que el poder institucional formal, el poder informal o *de facto*, la prominencia del tema, la presión internacional y el consenso interno sobre las políticas influyen en cómo se desarrolla el proceso de formulación de políticas a través de un sistema federal.¹

¿Cómo afecta el federalismo a la política de género?

Las investigaciones existentes sobre las consecuencias del federalismo para la igualdad de género han sido mixtas y no concluyentes (Gray, 2010: 21; Vickers, 2013). El federalismo influye en la formulación de políticas de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.

¹ Dada la naturaleza comparativa de esta investigación, que abarca cinco áreas de política en 32 unidades subnacionales, el trabajo proporciona sólo una breve visión general de cada área de política. Para un examen más exhaustivo de la VCM, véase Beer (2017a), del aborto Beer (2017b y 2019), de los Derechos LGBT Beer y Cruz-Aceves (2018), y de los organismos de política para las mujeres Beer (2020).

El federalismo crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso (Sawer, 1990; Vickers, 2013: 11) que son esencialmente dos caras de la misma moneda. Un sistema con muchos puntos de veto es inherentemente conservador, porque es más difícil para los reformistas cambiar el *status quo* que obstruir el cambio para aquellos que se benefician del *status quo*. En la mayoría de los contextos, esta ventaja conservadora es perjudicial para la formulación de políticas feministas. Pero en tiempos de reacción antifeminista, el federalismo puede ayudar a preservar los logros feministas de una época anterior (Bashevkin, 1998: 10). Más puntos de veto también significan más puntos de acceso. Algunos han argumentado que más puntos de acceso crean la “ventaja de federalismo” para los intereses feministas (Vickers, 2011) porque pueden adoptar estrategias para dirigirse a los contextos, jurisdicciones o gobiernos más amigables con sus intereses, lo que a menudo se conoce en inglés como *venue shopping* (Baumgartner y Jones, 1993). Pero un mayor número de puntos de acceso requiere más recursos por parte de los movimientos de mujeres para luchar en múltiples niveles (Vickers, 1994) y puede debilitar y fragmentar los movimientos (Celis y Meier, 2007: 71). Además, más puntos de acceso permiten tanto a las activistas feministas como a los antifeministas un mayor acceso al Estado (Haussman, 2010).

En segundo lugar, el federalismo promueve la innovación, la experimentación y la replicación (Boushey, 2010; Karch, 2007; Shipan y Volden, 2008; Sugiyama, 2013). Las mayores oportunidades de innovación y replicación que se encuentran en los sistemas federales pueden permitir que las ideas progresistas ganen fuerza. La competencia entre entidades subnacionales puede producir políticas más efectivas o eficientes, que pueden favorecer la igualdad de género. Celis y Meier (2007: 70) encuentran que en Bélgica la competencia entre regiones estimuló a aquellas rezagadas en la política de igualdad de género. También encontraron una difusión de los conocimientos especializados a medida que los ministros responsables de la política de género pasaron de un nivel de gobierno a otro. Solanki (2010: 177) encuentra que el federalismo indio facilitó la replicación de una política feminista innovadora para combatir la violencia contra las mujeres.

Finalmente, en un sistema federal, debemos esperar resultados diversos en todas las unidades subnacionales. Esto puede conducir a lo que Vickers (2013: 7) llama un “régimen legal fragmentado” o “pluralismo legal” (Vickers, 2011). Algunas unidades subnacionales proporcionarán más igualdad de género de la que esperaríamos de un gobierno unitario, mientras que otras proporcionarán menos igualdad de género. En un sistema unitario, la política de género reflejará el compromiso que resulta del relativo balance nacional de las fuerzas feministas y antifeministas. Pero en un sistema federal, si las feminis-

tas son más fuertes en algunas regiones que en otras, entonces la autonomía subnacional generará políticas diversas. Cuanto más concentradas geográficamente estén las preferencias políticas y las estructuras de poder, más diversidad subnacional deberíamos esperar encontrar. El gobierno unitario puede impulsar la mejora de la igualdad de género en las regiones menos igualitarias, mientras que el federalismo probablemente resultará en niveles más altos de igualdad de género, pero solamente en áreas más progresistas.

En respuesta a las preocupaciones sobre el pluralismo legal, este documento examina si algunas políticas convergen en una legislación similar en todas las unidades subnacionales de un sistema federal, mientras que otras políticas evidencian una gran diversidad. La autoridad institucional formal determina claramente los resultados: si las unidades subnacionales no tienen autonomía sobre un tema en particular, esperaríamos una mayor homogeneidad de las políticas (Lopreite, 2014; Smulovitz, 2015). Las instituciones informales pueden ser más importantes aún (Banaszak y Weldon, 2011; Helmke y Levitsky, 2004). La evidencia también sugiere que la prominencia de una cuestión y el nivel de consenso con respecto de una política también pueden influir en el alcance de la heterogeneidad en los resultados de política entre las unidades subnacionales (Beer, 2017b y 2019; Lopreite, 2020).

Utilizo el término “convergencia” para denotar un patrón por el cual todas las unidades subnacionales adoptan una legislación similar en un área política determinada. Puede que la legislación no sea idéntica, pero si todos los Estados adoptan una nueva ley que sea generalmente similar, considero que se trata de un caso de convergencia. Utilizo el término “divergencia” para describir un patrón por el cual las unidades subnacionales tienen diferentes leyes que regulan un área de política determinada. Incluso cuando las leyes son similares, la implementación puede variar entre las unidades subnacionales (Bohn, 2020; Franceschet, 2011; Lopreite, 2020; Ruibal, 2018), pero este trabajo se centra en la adopción de políticas, no en la implementación.

Cuando un tema no es destacado, los responsables de la formulación de políticas tienen más independencia para promulgar sus políticas preferidas porque a la mayoría de la gente no le importa. A medida que aumenta la prominencia, aumenta la atención pública y los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a más restricciones. Si una política no es destacada a nivel estatal, los líderes nacionales pueden presionar más fácilmente a los líderes estatales para que actúen. Una vez que una cuestión se vuelve prominente a nivel local, los factores locales serán más importantes en el proceso de formulación de políticas. Si la opinión pública sobre el tema está profundamente polarizada, entonces es más probable encontrar políticas

heterogéneas entre las unidades subnacionales, especialmente si la opinión pública está influenciada por factores geográficos como las divisiones entre las zonas urbanas y rurales. Cuando existe un amplio consenso sobre una cuestión de políticas, entonces la convergencia de políticas es más probable entre las unidades subnacionales. Un consenso amplio puede ser influenciado por las normas y convenciones internacionales.

A menudo ha habido una brecha sustancial entre la autonomía institucional formal de los estados mexicanos y su autonomía *de facto*. México cuenta con un sistema federal compuesto a nivel meso por treinta y un estados y la Ciudad de México, junto a municipios con autonomía sobre algunos asuntos locales. En términos de poderes formales, México está más descentralizado que las otras federaciones latinoamericanas porque cada estado mexicano tiene su propia constitución, código penal, código electoral, código civil y sistema judicial. La violencia de género y el aborto están regulados en gran medida a través del código penal. El derecho matrimonial y de familia se regula a través del código civil, y las cuotas de género se establecen en el código electoral. Por lo tanto, los gobiernos estatales controlan formalmente las cinco áreas de políticas examinadas, pero en la práctica el gobierno federal ha ejercido una influencia significativa sobre algunas de estas políticas, mientras que la autonomía efectiva de los estados ha variado a través del tiempo y entre las áreas de políticas.

México estuvo gobernado por un régimen autoritario de partido único durante la mayor parte del siglo XX. El sistema de partidos fue establecido por las facciones ganadoras de la Revolución Mexicana en 1929. El gobierno revolucionario anticlerical se enfrentó al poder de la Iglesia Católica y promulgó algunas de las políticas de género más progresistas de América Latina, aunque las mujeres no tuvieron derecho al voto hasta 1953. Durante el gobierno de partido único, el sistema federal era meramente formal ya que, en los hechos, el poder estaba altamente centralizado en manos del presidente. El gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) inició un proceso de descentralización en 1983. La creciente competencia electoral en la década de 1990 revigorizó gradualmente las instituciones latentes del federalismo mexicano (Beer, 2003).

La transición a la democracia culminó con la victoria presidencial en 2000 de Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN), un partido conservador católico que no apoyaba la igualdad de género. Al mismo tiempo, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) dominó la política en la Ciudad de México e impulsó políticas innovadoras de igualdad de género. La polarización ideológica entre el PAN y el PRD puso a las cuestiones de género en un primer plano y dio lugar a una variación significativa

en la política de género entre los estados. El movimiento feminista se ha concentrado en la Ciudad de México. Surgió en la década de 1970 y cobró fuerza en la década de 1990, pero la institucionalización de género ha sido débil debido a la que la transición democrática era meramente electoral (Ortiz-Ortega y Barquet, 2010).

Mientras que los estados ganaron autonomía durante la transición a la democracia, un nuevo patrón de formulación de políticas emergió por el cual algunos cambios fueron instigados por la innovación local en políticas. Ciertas innovaciones subnacionales proporcionan ejemplos exitosos que se han replicado en algunos estados, mientras que otros se resisten a la reforma, lo que resulta en heterogeneidad de políticas. La experimentación en las políticas locales originó reformas de género progresistas como el matrimonio igualitario, y reformas conservadoras como las enmiendas sobre la vida fetal para prohibir el aborto. En algunos casos, el gobierno federal también adoptó innovaciones en materia de políticas locales y utilizó instituciones nacionales para armonizar las políticas en todos los estados. Me refiero a este proceso como “federalización de políticas”. La federalización puede ocurrir vía la legislación federal que obligue a todos los estados a adoptar las políticas, una enmienda constitucional, o una decisión de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) que fuerza la reforma en los estados que han sido lentos en adoptar nuevas políticas. La adopción de políticas sobre la violencia de género, las agencias de políticas para las mujeres y las cuotas de género siguieron un patrón de innovación local, replicación y eventual federalización de políticas. El proceso de políticas sobre el matrimonio igualitario y el aborto no siguió este patrón. Por lo tanto, en 2021 encontramos una diversidad sustancial entre las leyes estatales sobre matrimonio igualitario y aborto.

Convergencia de políticas: política de violencia de género

Las leyes de violencia de género son parte del código penal de cada estado y, por lo tanto, pueden variar entre los mismos. El período que va desde la década de los noventa hasta 2007 fue testigo de una heterogeneidad sustancial de políticas. Precisamente en 2007 las presiones nacionales e internacionales influyeron en la convergencia de políticas sobre violencia de género en todos los estados mexicanos. La innovación de las políticas locales comenzó cuando la Ciudad de México aprobó la primera legislación integral sobre violencia familiar en 1996 (Frías Martínez, 2008: 199-200). Cuando el PRD llegó al poder en la Ciudad de México en 1997, el nuevo

gobierno proporcionó recursos para implementar significativamente la nueva ley y establecer dos nuevos centros de víctimas (Stevenson, 2000: 175). Los estados de Coahuila y Querétaro también aprobaron nuevas leyes para prevenir y sancionar la violencia familiar en 1996.

Siguiendo el liderazgo del gobierno de la Ciudad de México, en diciembre de 1997 el Congreso Federal aprobó una serie de reformas para prevenir y sancionar la violencia familiar y sexual (Szasz, 2007: 62). Estas reformas establecieron que la violencia familiar es un delito grave, penalizaron la violación marital y establecieron a la violencia como un causal de divorcio. Se definió a la violencia familiar como el abuso físico o emocional en el que, el agresor y la víctima viven en el mismo hogar. El proyecto de ley fue aprobado por 169 votos contra 89 y 156 abstenciones. La resistencia provino de congresistas de derecha del PAN (Frías Martínez, 2008: 192-95). Colima, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz aprobaron leyes similares en 1998 y 1999 (Tamayo León, 2000). En 2006, todos los estados menos tres (Chihuahua, Aguascalientes e Hidalgo) aprobaron leyes específicas sobre violencia familiar (Frías Martínez, 2008: 181).

A principios de la década de 2000 se inició en el estado norteno de Chihuahua una nueva ola de acción legislativa para castigar y prevenir la violencia contra las mujeres. Estas reformas políticas comenzaron en respuesta a la crisis de feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. Un número impactante de mujeres jóvenes fueron asesinadas en Chihuahua y el gobierno estatal no pudo o no quiso investigar seriamente los crímenes. Activistas locales apelaron al gobierno nacional y presentaron una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En respuesta, el Congreso Federal nombró una comisión especial para investigar la violencia en Chihuahua y redactar una nueva legislación para prevenir la violencia contra las mujeres. La *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), aprobada en 2007, definió el delito de feminicidio y estableció un sistema nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo una fiscalía especial para investigar y perseguir a los delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas, y recursos para construir refugios para víctimas de violencia de género (García Martínez, 2017).

Si bien la nueva legislación federal en 2007 implicó avances importantes en las normas legales sobre violencia de género, la gran mayoría de esos delitos caen bajo la jurisdicción de los estados y, por lo tanto, no están alcanzados por la ley federal. La LGAMVLV solicitó que los gobiernos subnacionales armonizaran las leyes estatales con la nueva ley federal y proporcionó 163 millones de dólares para implementar la ley (Cabrales Lucio,

2016: 16-17). Como parte de este esfuerzo de federalización, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) distribuyó un modelo de ley recomendado para que los estados la adoptaran, y de 2008 a 2009 muchos de estos incorporaron nuevas leyes de violencia de género. Asimismo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI) para vigilar el cumplimiento de la convención, presionando aún más a los gobiernos estatales. Para enero de 2009, todos los estados, excepto Guanajuato y Oaxaca, habían aprobado una ley estatal consistente con la LGAMVIV. El gobierno conservador del estado de Guanajuato se resistió a adoptar una ley integral de violencia de género, pero finalmente sucumbió a la presión de los grupos feministas locales y sus aliados nacionales e internacionales en noviembre de 2010 (Proceso, 2010). El resultado de la ola de reforma de políticas de violencia de género en México estuvo cerca de la homogeneidad de las políticas en todas las unidades subnacionales (Beer, 2017a).

La LGAMVIV y las leyes estatales que engendró proporcionan un marco jurídico útil para la protección contra la violencia de género, pero la falta de aplicación y de información sigue siendo un problema grave. La violencia de género continúa sin cesar en México. Las jóvenes feministas han liderado un movimiento cada vez más poderoso para presionar al gobierno para que aborde la violencia de género (Álvarez Enríquez, 2020: 159-160). Sin embargo, el presidente López Obrador no ha hecho ningún esfuerzo serio para combatir la violencia de género (Cerva Cerna, 2020).

Convergencia de políticas: agencias de políticas para las mujeres

El establecimiento de agencias de políticas para las mujeres en México sigue un camino similar al de las leyes de violencia de género. Hubo innovaciones subnacionales tempranas, luego el gobierno federal fundó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001 que alentó a los estados a establecer agencias similares a nivel estatal. Luego una ley federal solicitó que todos los estados establecieran un organismo, federalizando efectivamente el tema. La homogeneidad resulta del hecho de que todos los estados tienen algún tipo de agencia de políticas para las mujeres, aunque la estructura institucional y la influencia de estas agencias subnacionales varían.

Algunos estados tenían agencias de políticas para las mujeres mucho antes de que se fundara el INMUJERES, estableciendo un modelo que otros replicaban, incluido el gobierno nacional. Guerrero tiene la agencia más antigua, fundada en 1987 por el modernizador y ambicioso goberna-

dor José Francisco Ruiz Massieu (Ojeda Rivera, Fernández Gómez, y Martínez, 2009: 48-49). La Secretaría de la Mujer (Semujer) fue una innovación “local” de arriba hacia abajo, un experimento del partido gobernante federal para involucrar la participación clientelar de las mujeres en un intento de traer estabilidad social y política frente a la prolongada crisis económica de México en la década de 1980 (Ojeda, 2013: 87 y 100-105). Guerrero fue un sitio importante para la experimentación de políticas del gobierno central porque las élites locales estaban subordinadas al gobierno central y la sociedad civil era débil (Ojeda 2013: 146).

Diez agencias estatales fueron creadas antes del año 2000 cuando el PAN anunció su plan para un instituto de nivel federal (Tarrés, 2010: 240-241). Otras cinco fueron creadas antes de que el INMUJERES nacional fuera fundado oficialmente en 2001. En 2006, el Congreso Federal aprobó la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, que solicitaba que todos los estados establecieran una agencia gubernamental para promover la igualdad de género. En 2007 Veracruz se convirtió en el último estado en adoptar una agencia de políticas para las mujeres. Los gobiernos estatales innovaron con nuevos tipos de instituciones para representar a las mujeres. Los primeros estados proporcionaron ejemplos de los que otros estados aprendieron. Los estados posteriores experimentaron con diferentes estructuras que eran más fuertes y estaban mejor conectadas a los centros de poder. Sin embargo, los resultados reflejaron la dinámica política en cada estado. Si bien todos los estados tienen algún tipo de organismo de políticas para las mujeres, estos varían en términos de su fuerza y eficacia, así como su compromiso con la igualdad de género (Ríos Cázares, 2017).

Convergencia de políticas: cuotas de género

La implementación de cuotas de género también sigue un patrón de innovación, replicación y diversidad, seguido de la convergencia nacional. Las cuotas de género se implementaron gradualmente, primero como recomendaciones muy laxas, y luego con mandatos de posición en las listas y sanciones por incumplimiento. El porcentaje de los mandatos aumentó posteriormente. Por lo tanto, es difícil distinguir claramente entre innovadores y replicadores a lo largo del tiempo, ya que las leyes de cuotas cambiaban constantemente. En contraste con las políticas discutidas anteriormente, el primer innovador para las cuotas de género fue el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD), en lugar de una unidad subnacional. Las cuotas de género se federalizaron en 2014 con una

enmienda constitucional que exige la paridad de género para todos los candidatos legislativos a nivel federal, estatal y municipal.

Las cuotas de género surgieron por primera vez en México en 1990 cuando el PRD adoptó cuotas internas del partido en su primera convención partidaria (Stevenson, 2000: 207). En 1993, el partido aumentó la cuota al 30% y la extendió para incluir la representación proporcional con mandatos de emplazamiento en las listas para la legislatura nacional, las legislaturas estatales y el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del partido; y las organizaciones feministas dieron lugar a reformas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para recomendar a los partidos nominar a más mujeres y aumentar la participación de las mujeres en el proceso de nominación (Pont Suárez y García López, 2007: 273-274). En 1996, reformas adicionales incluyeron un tipo de cuota débil, ya que no incluían normas de emplazamiento ni sanciones, por lo que su cumplimiento era muy bajo (Stevenson 2000: 219). La primera cuota exigible se adoptó en 2002.

El primer cupo subnacional fue adoptado en el estado de Chihuahua en 1994 (Reynoso y D'Angelo, 2006). En 1996 Sonora también adoptó una cuota de género (Aragón 2008). Otros estados como el Estado de México, Ciudad de México, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Colima, Durango, Puebla y Sinaloa adoptaron cuotas antes de la cuota federal en 2002 (Caminotti y Freidenberg 2016; Zetterberg, 2011). En 2001, el estado de Coahuila adoptó una cuota que permitía a la comisión electoral estatal nombrar escaños proporcionales al género subrepresentado si los partidos no cumplían con la cuota (Pacheco Ladrón de Guevara, 2007a: 29). El conservador PAN interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN contra la cuota de Coahuila. En 2002, el Tribunal confirmó la cuota (Medina Espino y Márquez Benítez, 2010: 63-64). Dos semanas después del fallo de la SCJN en 2002, los defensores de las cuotas comenzaron a presionar por cuotas más efectivas en todo el país y el Congreso Federal adoptó una ley de cuotas con duras sanciones y mandato de emplazamiento (Baldez, 2004: 244-246).

Entre 2002 y 2003, trece estados promulgaron una cuota. La mayoría de otros estados siguió su ejemplo en los años siguientes, aunque algunos estados como Nayarit se resistieron a las cuotas (Pacheco Ladrón de Guevara, 2007b: 346). En 2008, el COFIPE fue reformado para incluir una cuota de género del cuarenta por ciento, y varios estados también aumentaron sus cuotas casi al mismo tiempo. Luego, en 2014, la constitución federal fue enmendada para solicitar la paridad de género en todas las legislaturas. Para entonces todos los estados excepto Nuevo León tenían algún tipo de cuota de género, pero las cuotas variaban enormemente en su fuerza y efectividad

(Caminotti y Freidenberg, 2016: 143-144). La implementación de las cuotas de género en México se caracterizó por reformas graduales para aumentar su fuerza y efectividad, con algunos estados adelantándose al código electoral federal y otros rezagados hasta 2014, cuando una enmienda constitucional estableció la paridad de género en todo el país (Quiñones Tinoco, 2016; Piscopo, 2017).

Convergencia probable: matrimonio igualitario

El patrón de adopción de políticas para el matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo es más complejo que las tres primeras cuestiones políticas. El movimiento hacia el matrimonio igualitario comenzó con la innovación subnacional y la replicación. Luego, el matrimonio igualitario se federalizó en gran medida en 2015 con una decisión de la SCJN. A partir de 2021 solo 22 de los 32 estados permiten el matrimonio igualitario mientras que el resto ha resistido a las reformas. Los esfuerzos para federalizar a través de la legislación o el cambio constitucional han sido infructuosos debido a la fuerte oposición organizada al matrimonio igualitario en México.

La innovación de políticas para el matrimonio igualitario comenzó en la Ciudad de México con un proyecto de ley de uniones civiles. El movimiento por las uniones civiles (conocido como “Sociedad de Convivencia”) en la Ciudad de México comenzó con el Primer Encuentro Metropolitano de Lesbianas y Feministas celebrado en agosto de 1999 (Negroni, 2004). Enoé Uranga, miembro de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México por el pequeño Partido Socialdemócrata, armó un proyecto de ley para el reconocimiento legal de las uniones entre personas del mismo sexo en el año 2000 y lo presentó a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México el 24 de abril de 2001 (Lozano, 2010). El proyecto de ley de Uranga se retrasó y luego se congeló, pero un proyecto de ley similar finalmente se aprobó en 2006 (de la Dehesa, 2011). La ley de uniones civiles de la Ciudad de México se replicó en el estado de Coahuila en 2007 con el Pacto Civil de Solidaridad (Lozano, 2010). En 2009, la Ciudad de México reformó el código civil para que la ley de matrimonio sea neutral en cuanto al género. David Razú, del Partido Socialdemócrata, propuso el proyecto de ley para el matrimonio igualitario. Dos miembros del PRD plantearon una enmienda al proyecto de ley de Razú que prohibiría la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Finalmente, el proyecto de ley fue aprobado y la enmienda para limitar los derechos de crianza fracasó, facilitando el matrimonio igualitario en la Ciudad de México (Lozano, 2013).

El PAN y la Iglesia Católica se opusieron al proyecto de ley, y el cardenal Norberto Rivera condenó las reformas en duros términos, pero el contramovimiento fue relativamente débil porque los opositores al matrimonio igualitario fueron sorprendidos por la rápida promulgación de la nueva legislación (Díez, 2015). El presidente Calderón del PAN impugnó la ley ante la SCJN, pero en 2010 la SCJN la confirmó y dictaminó que todos los estados tenían que reconocer los matrimonios de la Ciudad de México. De ese modo, se extendió efectivamente el matrimonio igualitario a todo el país para aquellos que pudiesen viajar a la Ciudad de México para casarse. A partir de 2012, el estado de Quintana Roo permitió que se llevaran a cabo matrimonios entre personas del mismo sexo, pero debido a que su código civil no especificaba el género, no fue necesaria una nueva legislación. El matrimonio igualitario se replicó a través de la legislación en Coahuila en 2014, en Nayarit en 2015 y en Morelos, Michoacán, Colima y Campeche en 2016.

En 2015, la SCJN dictaminó que las prohibiciones del matrimonio entre personas del mismo sexo eran inconstitucionales. Por lo tanto, todos los *amparos* para el matrimonio igualitario deberían ser aprobados. Si a alguien se le niega una licencia de matrimonio en cualquier estado, puede apelar a un juez de amparo y automáticamente se le otorgará (Milenio, 2020). Según la ley mexicana, si los tribunales se pronunciaron cinco veces de la misma manera en *amparos*, entonces el estado debe cambiar su ley. Por lo tanto, parece solo cuestión de tiempo hasta que cada estado modifique su código civil para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo. El grupo *México Igualitario* ha ayudado a las parejas a presentar demandas de *amparo* en los estados de todo el país en un esfuerzo por establecer el matrimonio igualitario en todos los estados. Para 2021, trece estados promulgaron leyes de matrimonio igualitario por su propia voluntad, y nueve estados cambiaron sus leyes de matrimonio debido a un decreto judicial de la SCJN.

En 2016, el presidente Peña Nieto propuso una enmienda constitucional sobre el matrimonio igualitario para federalizar más enérgicamente el tema después del fallo de la SCJN de 2015. En 2016 el movimiento opositor estaba bien organizado y realizó protestas en todo el país para detener la enmienda constitucional. Debido a esto la propuesta murió en comisión (García, 2016). En diciembre de 2019, MORENA planteó una nueva enmienda constitucional para garantizar el matrimonio igualitario, pero la propuesta no ha avanzado. Ya sea a través de amparos estado por estado o de una enmienda constitucional, parece probable que la política de matrimonio igualitario converja en los estados de México en un futuro próximo.

Divergencia continua: aborto

De las cinco áreas de políticas discutidas aquí, el proceso de la política del aborto ha sido el más complejo y el único que no parece probable que converja en un futuro próximo a políticas similares en los estados. Hubo convergencia de políticas a lo largo de gran parte del siglo XX. Después de la Revolución Mexicana, la mayoría de los estados adoptaron códigos penales con cláusulas sobre el aborto casi idénticas a la del Código Penal Federal de 1931 (Barraza, 2003). Estas leyes posrevolucionarias permanecieron sin cambios en muchos estados a lo largo del siglo XX. De 1979 a 1987 casi la mitad de los estados liberalizaron las leyes de aborto añadiendo exenciones legales para la vida de la madre o en el caso de deformidades fetales, pero estas reformas no estaban muy politizadas y los cambios pasaron en gran medida desapercibidos (Ortiz-Ortega, 1999). El aborto siguió siendo de baja importancia a lo largo de la década de 1990, pero de repente surgió como una cuestión central polarizante después de las elecciones presidenciales de 2000 que marcaron el comienzo de la democracia multipartidista. Desde 2001, el aumento del activismo tanto a favor como en contra de la despenalización del aborto llevó a realizar esfuerzos para reformar la política de aborto. Para 2021, había una gran variación en las leyes de aborto entre los estados. En algunas partes del país, el aborto está permitido durante el primer trimestre y es gratuito en las clínicas gubernamentales. En otras partes del país, los estados han agregado cláusulas a las constituciones estatales especificando que la vida comienza en el momento de la concepción (Hernández Vicencio, 2019). En algunos de estos estados donde el feto es considerado una persona, las mujeres que han interrumpido embarazos han sido procesadas por asesinato (Green, 2020). Hasta 2021, la SCJN no estaba dispuesta a declarar que el acceso al aborto es un derecho constitucional. En los ocho casos sobre aborto desde 2002, la SCJN ha concedido a los gobiernos estatales la decisión sobre la ley del aborto.

Al igual que con el matrimonio igualitario, la Ciudad de México fue una de las primeras innovadoras. La “Ley Robles” de la Ciudad de México de 2001 amplió el conjunto de circunstancias bajo las cuales el aborto es legal y creó un marco regulatorio para garantizar el acceso al aborto cuando lo permita la ley. Baja California Sur replicó esta política en 2004 y Veracruz también liberalizó la ley de aborto en 2003. En 2007, la legislatura de la Ciudad de México aprobó una ley para despenalizar totalmente el aborto durante las primeras doce semanas de gestación y estableció regulaciones para proporcionar abortos gratuitos en las clínicas gubernamentales (Lamas, 2009; Ruibal, 2012).

Desde la despenalización del aborto en la Ciudad de México, ha habido una inestabilidad continua en la política de aborto y esfuerzos de ambas partes para federalizar la política, incluyendo una serie de casos en la SCJN y muchos esfuerzos para cambiar las leyes de aborto en las legislaturas estatales. Los opositores al aborto del conservador PAN católico, que gobernó a nivel nacional, intentaron sin éxito federalizar el tema con la impugnación ante la SCJN de las leyes de la Ciudad de México de 2001 y 2007. En ambos casos, la SCJN permitió que la ley de la Ciudad de México continuara vigente (Pou Jiménez, 2009).

La innovación de la política en la Ciudad de México y la derrota conservadora en la SCJN motivaron a los opositores al aborto a promover una ola de legislación de reacción contraria en los estados. Dieciocho estados aprobaron enmiendas constitucionales que especifican que la vida comienza en el momento de la concepción (Zaremborg y Guzmán, 2019). Dar a los fetos los derechos de personería jurídica tuvo consecuencias legales significativas, incluida la posible penalización de la anticoncepción de emergencia, los dispositivos intrauterinos y las tecnologías reproductivas. También hizo que el aborto fuera legalmente equivalente al asesinato. Después de la ola de legislación de reacción contraria, hubo otro intento de federalizar el tema apelando nuevamente a la SCJN. Esta vez, sin embargo, las “perdedoras” del juego político subnacional fueron las activistas feministas que esperaban liberalizar las leyes del aborto en todo el país (Lopreite, 2014). Algunas activistas impugnaron las reformas constitucionales estatales en Baja California y San Luis Potosí que especifican que la vida comienza en el momento de la concepción. En 2011, la SCJN confirmó las enmiendas a la vida fetal, y en contraste con su decisión sobre el matrimonio igualitario, nuevamente se negó a federalizar el tema del aborto. Mientras que la mayoría de la SCJN (7-4) votó a favor de anular las enmiendas a la vida fetal, se permitió que las reformas se mantengan porque la Constitución mexicana requiere una mayoría especial de dos tercios para anular las leyes estatales (Madrado y Vela, 2011).

El resultado de la ola de reforma de la política de aborto después de 2007 fue la diversidad y la no resolución en las políticas, con continuos esfuerzos de reforma. El estado de Veracruz tipifica el estado irresoluto de la ley del aborto en México (López, 2020). Después de la liberalización inicial de la ley de aborto en la Ciudad de México en 2001, Veracruz redujo las sanciones penales por aborto en 2003 y, luego, en 2009 eliminó por completo las penas de prisión por aborto, exigiendo en su lugar que una mujer declarada culpable de aborto reciba educación y capacitación en salud (Altamirano, 2016). Veracruz se resistió a la tendencia de las enmiendas constitucionales antiaborto durante el período 2009 a 2012, cuando dieci-

séis estados enmendaron sus constituciones. Luego, en 2016, tres años después de que la última enmienda provida había sido aprobada en otros estados, Veracruz enmendó su constitución para agregar cláusulas de este estilo. Javier Duarte, el gobernador de Veracruz propuso la enmienda constitucional en un intento de obtener apoyo de poderosos líderes católicos del estado para evitar el colapso de su administración, amenazada por graves escándalos de corrupción (Semple, 2017; Reina, 2016). La comisión de derechos humanos del estado de Veracruz apeló la enmienda constitucional del estado ante la SCJN.

En abril de 2016 se emitió una Declaración de Alerta de Violencia de Género para el estado de Veracruz. La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES) emitieron un informe en respuesta a la alerta que recomienda que el estado cambie el código penal para despenalizar el aborto durante las primeras doce semanas de gestación, agregue una exención legal si la salud de la mujer está en riesgo y elimine el plazo de noventa días para el aborto en caso de violación. Estos cambios armonizarían el código penal local con la Ley de Víctimas nacional, NOM-046. Sobre la base de este informe, algunos miembros de la legislatura local propusieron cambios al código penal para despenalizar el aborto, pero los cambios fueron rechazados por la legislatura. Grupos de mujeres presentaron un *amparo* y un juez de distrito ordenó a la legislatura estatal seguir las recomendaciones del informe de la CONAVIM/INMUJERES. La legislatura estatal se negó a cumplir con la orden judicial, por lo que el conflicto pasó a la SCJN. En julio de 2020, la SCJN anuló las órdenes del juez distrital de reformar el código penal veracruzano (Díaz, 2020). Una vez más, los esfuerzos para federalizar las leyes de aborto fueron rechazados por la SCJN. Y luego, en Julio 2021, Veracruz despenalizó el aborto durante las primeras doce semanas de gestación.

En 2019, el estado de Oaxaca despenalizó el aborto durante las primeras doce semanas de gestación. El aborto también es legal en Oaxaca en el caso de violación e inseminación artificial sin consentimiento. Las diputadas de Morena impulsaron los cambios al código penal para liberalizar la política de aborto, especialmente Laura Estrada Mauro, la coordinadora de Morena en la legislatura estatal. Las reformas se aprobaron por 24 votos a favor y 12 en contra. Diecinueve legisladores de Morena votaron a favor, junto a las tres representantes del Partido del Trabajo (PT) y dos de Mujeres Independientes. El proyecto fue firmado por el gobernador Murat Hinojosa del PRI. En 2021, el estado de Hidalgo se convirtió en la tercera entidad subnacional en despenalizar el aborto en México. Al igual que en Oaxaca, el

proyecto fue impulsado por legisladores de Morena y firmado por el gobernador del PRI, Omar Fayad.

Los activistas conservadores intentaron federalizar la ley del aborto haciendo que la SCJN anulara la política liberalizadora de la Ciudad de México. Los activistas izquierdistas y feministas también han promovido la norma de uniformidad legal en un intento de legalizar el aborto en todo el país. En 2014 el alcalde de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, miembro del PRD izquierdista, propuso a los gobernadores de todo el país que todos los estados despenalizaran el aborto (Pérez Courtade, 2014). Verónica Cruz Sánchez, líder de la organización feminista “Las Libres”, también argumentó: “Debe poner orden jurídico, no es posible que cada estado esté resolviendo el tema del aborto como le dé la gana. Debe darnos certeza jurídica y decir que en este país el estándar más alto en derechos humanos es el que marca la legislación del DF, que despenaliza al aborto” (Rea, 2016). Parece poco probable, sin embargo, que en el corto plazo surja una convergencia de política sobre la ley del aborto, ya que no existe un consenso nacional sobre esta temática. Además, no existen normas internacionales sobre el aborto frente a una oposición a su liberalización bien organizada y financiada. Esto resulta en una heterogeneidad de políticas entre los estados, mientras que la convergencia parece poco probable en un futuro próximo.²

Análisis

Los estados mexicanos tienen autonomía formal sobre las cinco áreas de políticas discutidas aquí, pero en 2021 las políticas de los estados para regular la violencia de género y establecer agencias de políticas para las mujeres y cuotas de género fueron bastante homogéneas. La convergencia de políticas es probable en un futuro próximo en el caso del matrimonio igualitario, mientras que el aborto es la única cuestión en la que sigue existiendo una diversidad sustancial de políticas. La política convergió muy rápidamente en el caso de violencia de género y mucho más lentamente en las demás áreas de políticas. La estructura institucional formal no puede explicar estas diferencias en los patrones de políticas. En su lugar, tenemos

² Cuando este artículo entró en prensa, en septiembre de 2021 el SCJN anuló de manera unánime una ley estatal de Coahuila que penalizó el aborto y declaró inconstitucional la penalización total del aborto. El SCJN también declaró inconstitucional una reforma para proteger “la vida desde la concepción” en Sinaloa. Por lo tanto, parece probable que la política de aborto siga el mismo patrón que el matrimonio igualitario.

que considerar el poder informal, la presión internacional, la prominencia de los temas y el nivel de consenso nacional.

El gobierno federal fue capaz de ejercer poder de facto sobre los estados durante el gobierno de partido único debido a la influencia que los presidentes tenían sobre las carreras políticas de los gobernadores. En la era democrática posterior al año 2000, fue necesario un amplio consenso sobre las políticas antes de que el gobierno federal pueda obligar a cambios en los estados. Y el gobierno federal fue capaz de armonizar la política en cuestiones de muy baja visibilidad pública, ya que pocas personas estaban involucradas en el debate político. El gobierno federal pudo obligar a actuar al gobierno estatal con “Leyes Generales” y dar paso a un cambio de arriba hacia abajo con enmiendas constitucionales (aunque una mayoría de los estados tuvieron que aprobarlas). Los fallos de la SCJN también pueden obligar a los estados a adoptar o retirar políticas, limitando así su autonomía. Pero en la era democrática el gobierno federal sólo fue capaz de imponer su autoridad si el tema tenía escasa visibilidad o relevancia pública o si había un fuerte consenso nacional sobre el tema.

Los estados perdieron autonomía en el tema de violencia de género con la aprobación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) en 2007, la que ordenó a todos los estados a que promulgaran una legislación similar en los códigos estatales. Del mismo modo, la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* de 2006 exigía que todos los estados establecieran un instituto para la mujer. Los estados perdieron autonomía sobre las cuotas de género con las reformas a la Constitución Federal en 2014 que estableció la paridad de género en las nominaciones para todas las legislaturas. En las dos áreas de políticas que carecen de un amplio acuerdo (matrimonio igualitario y aborto) se ha recurrido repetidamente a la SCJN para federalizar las políticas. La SCJN federalizó la política matrimonial cuando su fallo de 2015 eliminó la autonomía del estado para prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo. En contraste, hasta 2021 la SCJN mantenía la autonomía de los estados sobre la ley de aborto. Como resultado, las políticas siguen siendo heterogéneas en el caso del aborto.

La política sobre violencia de género se destaca por la rapidez con la que convergió después de la primera innovación estatal. Tomó solo cuatro años para que todos los estados adoptaran leyes integrales de violencia contra las mujeres después de que Chihuahua fue el primer estado en aprobar una ley. Las otras dos políticas que han convergido han tardado veinte años o más en hacerlo. En la tabla 1 se intenta resumir el proceso en todas las dependencias federales para cada una de las cinco cuestiones de política.

TABLA 1

Años desde la primera innovación hasta la convergencia de políticas

Ámbito de actuación	Primera innovación	Año en que el Gobierno Federal adopta la política	Federalización (Evento)	Estados reformados antes de la Federalización	Año de convergencia
Violencia de Género	Chihuahua 2006	LGAMVLV 2007	LGAMVLV 2007	1	Guanajuato 2010 4 años desde la primera innovación
Agencias de políticas para las mujeres	Guerrero 1987	Inmujeres 2001	Ley de Igualdad 2006	15	Veracruz 2009 22 años desde la primera innovación
Cuotas de género	Chihuahua 1994	Cuota Federal 2002	Enmienda Constitucional para la Paridad 2014	31	Nuevo León 2014 20 años desde la primera innovación
Matrimonio igualitario	Ciudad de México 2009	Sin replicación federal	Sentencia de la SCJN de 2015	4	Aún no convergieron, 12 años en 2021
Aborto	Ciudad de México 2006	Sin replicación federal	Ninguno	N/D	Aún no convergieron, 15 años en 2021

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 2 se resumen los factores que han influido en el ritmo de convergencia. Se codificó el consenso o la oposición organizada en función del nivel de movilización y la opinión pública. La prominencia del tema se estima en base a la atención en la prensa local y nacional. La presión internacional está determinada por los acuerdos internacionales a los que México adhirió.

TABLA 2
Factores que influyen en el ritmo de convergencia

Ámbito político	Consenso/oposición organizada	Presión internacional	Prominencia	Ritmo de convergencia
Violencia de Género	Fuerte consenso Sin oposición organizada	Fuerte con supervisión	Alto	Rápido 4 años
Agencias de políticas para las mujeres	Sin oposición organizada	Bajo	Bajo	Lento 22 años
Cuotas	Oposición moderada	Bajo	Moderado	Lento 20 años
Matrimonio igualitario	Fuerte oposición	Ninguno	Alto	No en 2021
Aborto	Fuerte oposición	Ninguno	Alto	No en 2021

Fuente: elaboración propia.

La política sobre violencia de género parece haber convergido en los estados mexicanos con bastante rapidez debido a la fuerte presión internacional y al amplio acuerdo nacional sobre la política sin oposición organizada. Existe una norma internacional robusta que reconoce la violencia de género como una violación de los derechos humanos, marcada por la adopción en 1994 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de Belém do Pará), que México ratificó en 1998. En 2004 la Organización de los Estados Americanos creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) para evaluar la implementación de la convención. Si bien los gobiernos estatales eran reacios a tratar la violencia contra la mujer como un problema grave, no había una oposición organizada a la nueva legislación para proteger a las mujeres de la violencia. Además, una gran mayoría de los mexicanos está de acuerdo en que la violencia de género es inaceptable. En la Encuesta Mundial de Valores de 2018, el 67% de los encuestados dijo que nunca es justificable que un hombre golpee a su esposa (y en una escala de 1 = Nunca justificable a 10 = Siempre justificable, solo el 8,5% de las respuestas fueron mayores que cinco) (Haerpfner et al., 2020).

Las agencias de políticas y las cuotas de género tardaron mucho más en converger. Ambas reformas fueron apoyadas por las normas internacionales establecidas en la Declaración de Beijing de 1995, pero no hubo mecanis-

mos de cumplimiento como el MESECVI. La creación de organismos de política para las mujeres fue de muy poca prominencia y no hubo oposición. De hecho, es difícil incluso encontrar informes de prensa sobre estas instituciones. Las cuotas de género eran moderadamente destacadas y se enfrentaban a cierta oposición, pero sin una organización fuerte.

Las áreas de políticas que en 2021 aún no han convergido, el matrimonio igualitario y el aborto, se enfrentaron a una fuerte oposición organizada sin presión internacional para su avance y a una opinión pública polarizada. Según la Encuesta Mundial de Valores de 2018, el 30,1% de los encuestados dijo que la homosexualidad nunca es justificable. En la misma encuesta, el 46,8% de los encuestados dijo que el aborto nunca es justificable (Haerpfer et al., 2020). La opinión pública sobre estos dos temas está profundamente polarizada, lo que complica cualquier esfuerzo por lograr la convergencia de políticas entre las jurisdicciones subnacionales. Ambas cuestiones son prominentes, con grandes movilizaciones públicas y cobertura constante en la prensa.

Conclusiones

El sistema federal de México ha permitido la experimentación y la innovación en la política de género. Los gobiernos estatales han servido como laboratorios donde se prueban nuevas políticas. Las políticas exitosas se replican en otros estados y en algunos casos son adoptadas por el gobierno federal e impuestas a todos los escenarios subnacionales. El federalismo permite la diversidad de políticas en todos los anteriores, pero en México hay una tendencia hacia la convergencia donde todos los estados adoptan políticas similares. La autonomía formal en el ámbito político y la autonomía informal en el contexto de la democracia multipartidista proporcionaron el contexto institucional. Una combinación de presión internacional, consenso en materia de políticas nacionales o baja prominencia de los temas permitió la convergencia en las políticas que regulan la violencia de género, las cuotas de género y las agencias de políticas para las mujeres. Por el contrario, el matrimonio igualitario y el aborto han inspirado fuertes movimientos sociales tanto a favor como en contra, y la opinión pública está muy polarizada. La alta prominencia, la falta de presión internacional y la falta de consenso entre los mexicanos han creado diversidad en estas áreas de política en los estados de México.

Se necesita más investigación para examinar si patrones similares se reproducen en otras federaciones. Dado que las jurisdicciones de nivel meso

no tienen control sobre el código penal y el código civil en Argentina y Brasil, las políticas regidas por estas leyes necesariamente convergerán, y cualquier variación será el resultado de la implementación más que de las diferencias legales. La innovación de las políticas locales se centrará en la aplicación más que en la elaboración de leyes si las jurisdicciones no tienen autonomía formal en el ámbito político. La investigación futura debe incluir una comparación más explícita entre las federaciones y un análisis más sistemático de la implementación, y ampliarse a otras políticas de género importantes como la salud, la educación y las cuestiones económicas.

Referencias bibliográficas

- Aragón, M. I. (2008). "Un Balance de la Participación Política de la Mujer en los Cargos de Elección Popular en Sonora, a 50 Años de Distancia del Voto de la Mujer en México". En P. Galeana (Ed.), *Medio Siglo de Derechos Políticos de las Mujeres en México* (pp. 109-120). Pachuca: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Altamirano, C. (2016, 25 de enero). El Congreso de Veracruz aprueba una reforma antiabortista del Gobernador. El País. Extraído de https://elpais.com/internacional/2016/01/25/mexico/1453688213_930974.html
- Álvarez Enríquez, L. (2020). El movimiento feminista en México en el siglo XXI: juventud, radicalidad, y violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 147-175.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), 231-258.
- Banaszak, L. A., y Weldon, S. L. (2011). Informal Institutions, Protest, and Change in Gendered Federal Systems. *Politics & Gender*, 7(2), 262-273.
- Barraza, E. (2003). *Aborto y pena en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Bashevkin, S. B. (1998). *Women on the Defensive: Living Through Conservative Times*. Toronto y Chicago: University of Toronto Press y University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Beer, C. (2017a). Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico. *Social Politics*, 24(4), 511-537.
- Beer, C. (2017b). Making Abortion Laws in Mexico: Salience and Autonomy in the Policymaking Process. *Comparative Politics*, 50(1), 41-59.

- Beer, C. (2019). "Multi-level Causation in Gender Policy: Abortion and Violence against Women Laws in the Mexican States". En E. Moncada, R. Snyder, y A. Giraudy (Eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 156-178). Cambridge: Cambridge University Press.
- Beer, C. (2020). Women's Policy Agencies and Federalism: INMUJERES in Mexico. En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity, and Federalism* (pp. 245-261). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Beer, C., y Cruz-Aceves, V. (2018). Extending Rights to Marginalized Minorities: Same-Sex Relationship Recognition in Mexico and the United States. *State Politics & Policy Quarterly*, 18(1), 3-26.
- Bohn, S. (2020). "National law and territorialized public policy goods: The violence against women law in Brazil". En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism* (pp. 227-244). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Boushey, G. (2010). *Policy Diffusion Dynamics in America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cabralles Lucio, J. M. (2016). "Análisis jurídico (en perspectiva de derechos humanos) de la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para la Entidad Federativa de Tamaulipas y algunas propuestas para su operatividad". En T. d. J. Guzmán Acuña y J. Guzmán Acuña (Eds.), *Género, universidad, y sociedad* (pp. 13-26). Ciudad de México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, Miguel Ángel Porrúa.
- Caminotti, M., y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.
- Celis, K., y Meier, P. (2007). "State Feminism and Women's Movements in Belgium: Complex Patterns in a Multilevel System". En J. Outshoorn y J. Kantola (Eds.), *Changing State Feminism* (pp. 62-81). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Cerva Cerna, D. (2020). La protesta feminista en México. La misoginia en el discurso institucional y en las redes sociodigitales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 177-205. Extraído de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/76434>
- de la Dehesa, R. (2011). The Road to Same-Sex Marriage in Mexico City. *LASA Forum*, 52(1), 2-4.
- Díaz, G. L. (2020, July 29, 2020). Fallo de SCJN sobre aborto deja en "estado de indefensión a las mujeres de Veracruz": ONG. *Proceso*. Extraído de <https://www.proceso.com.mx/640657/fallo-scn-aborto-estado-indefension-mujeres-veracruz-ong>
- Díez, J. (2015). *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Franceschet, S. (2011). Gender Policy and State Architecture in Latin America. *Politics & Gender*, 7(2), 273-279.
- Frias Martinez, S. (2008). *Gender, the State and Patriarchy: Partner Violence in Mexico*. (Disertación Doctoral, University of Texas at Austin). Extraído de <https://books.google.com/books?id=FzXoIURqTCwC>
- García, J. (2016, 10 de junio). Las Iglesias de México aumentan la presión contra el matrimonio gay. *El País*. Extraído de https://elpais.com/internacional/2016/06/08/mexico/1465341251_807120.html
- García Martínez, A. (2017, February 1, 2017). Obligación del Estado, desde hace una década: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *CIMAC Noticias*(17/AGM/LGL/GGQ). Retrieved from <http://www.cimacnoticias.com.mx/taxonomy/term/302>
- Gray, G. (2010). “Federalism, Feminism, and Multilevel Governance: The Elusive Search for Theory?” En M. Haussman, M. Sawyer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance* (pp. 19-36). Burlington: Ashgate.
- Green, E. (2020, 31 de enero). Women Go to Prison for Abortions in Mexico. But that Could Soon Change. *Vice News*. Extraído de https://www.vice.com/en_us/article/g5xy9m/women-go-to-jail-for-abortions-in-mexico-but-that-could-soon-change
- Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., J., D.-M., Lagos, M., et al. (2020). *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile*. doi.org/10.14281/18241.1
- Haussman, M. (2010). “Caught in a Bind: The US Pro-Choice Movement and Federalism”. En M. Haussman, M. Sawyer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism, and Multilevel Governance* (pp. 111-126). Burlington: Ashgate.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Hernández Vicencio, T. (2019). Estado Laico y Federalismo en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), 179-208.
- Karch, A. (2007). *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lamas, M. (2009). La despenalización del aborto en México. *Nueva Sociedad*, 220 (Marzo/abril), 154-172.
- López, J. A. (2020). Aborto, contramovilización y estrategias de comunicación contra la expansión de derechos en México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6(621), 1-36.
- Lopreite, D. (2014). Explaining Policy Outcomes in Federal Contexts: The Politics of Reproductive Rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 389-404.

- Lopreite, D. (2020). "The federal restriction of women's rights: Argentina's politics on abortion and contraception". En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism* (pp. 212-226). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Lozano, G. (2010). "Same-Sex Relationship Equality in Mexico". En J. Pierceson, A. Piatti-Crocker, y S. Schulenberg (Eds.), *Same-sex Marriage in the America: Policy Innovation for Same-Sex Relationships* (pp. 129-160). Lanham: Lexington Books.
- Lozano, G. (2013). "The Battle for Marriage Equality in Mexico, 2001-2011". En J. Pierceson, A. Piatti-Crocker, y S. Schulenberg (Eds.), *Same-sex Marriage in Latin America: Promise and Resistance* (pp. 151-166). Lanham: Lexington Books.
- Madrazo, A., y Vela, E. (2011). The Mexican Supreme Court's (Sexual) Revolution? *Texas Law Review*, 89(7), 1863-1893.
- Medina Espino, A., y Márquez Benítez, R. G. (2010). *La participación política de las mujeres: De las cuotas de género a la paridad*. México D.F.: CEAMAG Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- Milenio. (2020, 24 de junio, 2020). ¿Qué estados de México permiten el matrimonio igualitario? *Milenio*. Extraído de <https://www.milenio.com/estados/que-estados-de-mexico-permiten-el-matrimonio-igualitario>
- Molyneux, M. (1985). Mobilisation Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, 11, 227-254.
- Negroni, M. J. (2004). From Movement Demands to Legislation: Organizing in the LGBT Community in Mexico City. *Journal of Gay & Lesbian Social Services*, 16(3/4), 207-218.
- Ojeda, R. I. (2013). *La Secretaría de la Mujer del gobierno del estado de Guerrero: Génesis, contexto, fundación y desarrollo*. Ciudad de México: Nuevo Horizonte Editores.
- Ojeda Rivera, R. I., Fernández Gómez, R., y Martínez, O. (2009). *50 Años de Participación Política de Mujeres de Guerrero, 1958-2008*, primera parte. Chilpancingo, Guerrero: Secretaría de la Mujer del Gobierno de Guerrero.
- Ortiz-Ortega, A., y Barquet, M. (2010). Gendering Transition to Democracy in Mexico. *Latin American Research Review*, 45, 108-137.
- Ortiz-Ortega, A. N. (1999). *The feminist demand for legal abortion: a disruption of the Mexican state and catholic church relations (1871-1995)*. (Disertación Doctoral, Yale University). Disponible en <http://worldcat.org/z-wcorg/database>.
- Pacheco Ladrón de Guevara, L. C. (2007a). "Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit". En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 11-48). Tepic, Nayarit y México D.F.: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.

- Pacheco Ladrón de Guevara, L. C. (2007b). “¿Son las mujeres diputadas, diputadas para las Mujeres? Las Legisladoras del Congreso de Nayarit”. En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 335-379). Tepic, Nayarit and México, D.F: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.
- Pérez Courtade, L. (2014, 24 de abril). Propondrá Mancera despenalización del aborto en el resto del país. *Excelsior*. Extraído de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/04/24/955612>
- Piscopo, J. M. (2017). “Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules: The Implementation of Gender Parity in Mexico”. En G. Waylen (Ed.), *Gender and Informal Institutions* (pp. 137-160). Nueva York: Rowman y Littlefield.
- Pont Suárez, E. S., y García López, M. (2007). “Los límites a la diferencia: La participación política de las mujeres en el congreso del estado de Guerrero”. En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 249-298). Tepic, Nayarit and México, D.F: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.
- Pou Jiménez, F. (2009). El aborto en México: el debate en la Suprema Corte sobre la normativa del Distrito Federal. *Anuario de Derechos Humanos*, 5, 137-152. Extraído de <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11523/11882>
- Proceso. (2010, 25 de noviembre). Aprueban en Guanajuato ley de acceso a vida libre de violencia. *Proceso*. Extraído de <http://www.proceso.com.mx/98666/aprueban-en-guanajuato-ley-de-acceso-a-vida-libre-de-violencia>
- Quiñones Tinoco, C. S. (2016). “Reforma electoral de 2014: la paridad de los géneros en la postulación de los candidatos y candidatas.” En M. A. Hernández García y J. A. Rodríguez Alonso (Eds.), *Democracia y paridad en México* (pp. 17-36). México D.F.: Grañén Porrúa.
- Rea, D. (2016, 16 de agosto). En la Suprema Corte de México, marihuana sí pero aborto no. *IPS: Inter Press Service*. Extraído de <http://www.ipsnoticias.net/2016/08/en-la-suprema-corte-de-mexico-marihuana-si-pero-aborto-no/>
- Reina, E. (2016, 29 de julio). Veracruz abre la vía para que el aborto sea considerado como un homicidio. *El País*. Extraído de https://elpais.com/internacional/2016/07/29/mexico/1469810266_277274.html
- Reynoso, D., y D’Angelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, 13(2), 279-313.
- Ríos Cázares, A. (2017). (Weak) Institutions for the Advancement of Women: The Case of Women’s Policy Agencies in Mexican States. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 685-709.

- Ruibal, A. (2012). Feminismo, religión y democracia en el proceso de legalización del aborto en la Ciudad de México. *Estudios* 27, 13-26.
- Ruibal, A. (2018). Federalism, two-level games and the politics of abortion rights implementation in subnational Argentina. *Reproductive Health Matters*, 26(54), 137-144.
- Sawer, M. (1990). *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Sidney: Allen & Unwin.
- Semple, K. (2017, 17 de abril). Javier Duarte, Mexican Ex-Governor Accused of Diverting Money, Is Captured. *The New York Times*. Extraído de <https://www.nytimes.com/2017/04/16/world/americas/mexico-javier-duarte-captured.html>
- Shipan, C. R., y Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857. Extraído de <http://www.jstor.org/stable/25193853>
- Smulovitz, C. (2015). Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces. *Latin American Politics & Society*, 57(3), 1-26.
- Solanki, G. (2010). "A Fine Balance? Multilevel Governance and Women's Organising in India". En M. Haussman, M. Sawer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance* (pp. 171-185). Farnham, Surrey, Inglaterra; Burlington: Ashgate.
- Stevenson, L. S. (2000). *Gender politics and policy process in Mexico, 1968-2000: symbolic gains for women in an emerging democracy*. (Disertación Doctoral, University of Pittsburgh.)
- Sugiyama, N. B. (2013). *Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Szasz, I. (2007). "Sins, Abnormalities, and Rights: Gender and Sexuality in Mexican Penal Codes". En H. Baitenmann, V. Chenault, y A. Varley (Eds.), *Decoding Gender: Law and Practice in Contemporary Mexico* (pp. 59-74). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Tamayo León, G. (2000). *Cuestión de vida: balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Extraído de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/vid.pdf>
- Tarrés, M. L. (2010). "New Challenges in Feminist Practice: The Women's Institutes in Mexico". En E. Maier y N. Lebon (Eds.), *Women's Activism in Latin America and the Caribbean* (pp. 236-254). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Vickers, J. (1994). "Why Should Women Care about Federalism?" En D. M. Brown y J. Hiebert (Eds.), *Canada: The State of the Federation* (pp. 135-151). Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University and McGill-Queen's Press.
- Vickers, J. (2011). "Gendering Federalism". En F. MacKay y M. L. Krook (Eds.), *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism* (pp. 129-146). Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Vickers, J. (2013). Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 1-23.
- Zaremborg, G., y Guzmán, Á. (2019). Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), 145-177.
- Zetterberg, P. (2011). "The Diffusion of Sub-National Gender Quotas in Mexico and their Impacts". En A. Piatti-Crocker (Ed.), *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond: Advances and Setbacks in the Last Two Decades* (pp. 53-69). Nueva York: Peter Lang Publishing Group.