



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica de México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

IX Promoción

2019-2021

La prohibición legal de las uniones tempranas en México a través del enfoque de transferencia de políticas públicas. Aproximación a partir de las iniciativas de reforma en cinco estados y la federación

Tesis que para obtener el grado de maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta

Nancy Carmona Arellano

Directora

Dra. Julieta Pérez Amador

Lectoras

Dra. Jeraldine del Cid Castro

Dra. María Estela Rivero Fuentes

Seminario de tesis: Análisis y Estudios de Política Pública

Línea de investigación: Estado, Democracia y Derechos Humanos

Esta maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, México)

Ciudad de México, marzo de 2022

Resumen

Pese a ser un asunto presente en la agenda internacional de derechos humanos desde los años cincuenta, hasta 2014 las uniones tempranas se consideraron un problema mundial de urgente resolución. En México, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes enmarcó el proceso de reforma para impedir el matrimonio de personas menores de 18 años sin excepciones; impulsado por las agencias de Naciones Unidas que posicionaron el tema en la agenda pública y gubernamental como una práctica nociva, una forma de violencia y una violación a los derechos humanos de las niñas y adolescentes. El objetivo de este trabajo es identificar el contenido, las fuentes, los actores y las motivaciones para prohibir las uniones tempranas en el país, con base en el enfoque de transferencia de políticas públicas. Para ello, se desarrolló un análisis comparado de carácter descriptivo usando como fuente las iniciativas de ley por las que se reformaron los códigos civiles de cinco estados y la federación, buscando en ellas 11 elementos transferibles, agrupados en las categorías etiquetamiento, estructuración y medios de incidencia. Se concluye que se llevó a cabo una transferencia exitosa en grado de emulación, producida por presiones internacionales y por decisiones voluntarias.

Palabras clave: uniones tempranas, matrimonio infantil, transferencia de políticas, prohibición legal, construcción de agenda, etiquetamiento, estructuración.

Abstract

Despite being a current issue on the international agenda of human rights since the 50s, it was until 2014 that child marriage became a world problem in need of urgent solution. In Mexico, the General Law of Girls, Boys and Adolescents' rights, set into motion the beginning of the process for the reform to stop the marriage of people under the age of 18 without exceptions, and was driven by the UN agencies which, defined the issue on the public and government agenda as a harmful practice, a form of violence and a violation of the human rights of girls and adolescents. The aim of this work is to identify the content, the sources, the actors, and the motivations to prohibit child marriage in the country, based on the policy transfer approach. To do so, a descriptive comparative analysis was developed by using law initiatives as a source through which the civil codes of five states and the federation were reformed, finding in said initiatives 11 elements susceptible to be transferred, grouped in the categories of labeling, structuring and ways of

advocacy. The conclusion is that a successful transference was made in terms of emulation which was reached through international pressure as well as voluntary decisions.

Key words: early unions, child marriage, policy transfer, legal prohibition, agenda setting, labeling, structuring.

Dedicatoria

A mi mamá, Yolanda Arellano.

A mis hermanas Lizette y Norma. En mi fragilidad descubrí su fortaleza. Les amo.

A mis amigas por su compañía tan amorosa a través del tiempo: Adriana, *Angie*, Fabi, Gladys y Sandra. Les quiero.

¡Gloria a Dios!

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Marco teórico	5
1.1 Definición del enfoque de transferencia de políticas	5
1.2 La transferencia de políticas como un marco analítico-descriptivo	8
1.3 La transferencia de políticas vista como proceso	11
1.4 La transferencia de políticas durante la construcción de la agenda	15
1.5 Aplicación del enfoque de transferencia en la investigación de políticas públicas. Algunos ejemplos	17
Capítulo 2. Referencias para entender las uniones tempranas en México	21
2.1 Delimitación conceptual	22
2.2 Panorama general de las uniones tempranas en el mundo	25
2.3 El abordaje de los estudios sobre la prohibición legal de las uniones tempranas	27
2.4 Las uniones tempranas en México	28
2.4.1 Tasa de uniones tempranas y características de esta práctica	28
2.4.2 Motivaciones que se esgrimen en relación con las uniones tempranas	32
2.4.3 Implicaciones de las uniones tempranas	37
2.4.4 La regulación de las uniones tempranas en México antes de su prohibición	40
Capítulo 3. La prohibición legal de las uniones tempranas en México. Evidencias de la transferencia	44
3.1 El proceso de formación de la agenda sobre las uniones tempranas al interior del sistema de Naciones Unidas	45
3.1.1 Las uniones tempranas como un asunto de derechos humanos	45
3.1.2 La presencia de las uniones tempranas en la agenda de Naciones Unidas en la última década	47
3.2 La política exterior mexicana de derechos humanos en el siglo XXI	50
3.3 Incidencia de las agencias de Naciones Unidas para la prohibición legal de las uniones tempranas en México	53
3.4 Institucionalización de la agenda de las uniones tempranas en la política pública federal	60
3.4.1 Los instrumentos de planeación nacional	61
3.5 La transferencia de la prohibición legal de las uniones tempranas en cinco estados y la federación	64
Conclusiones	81



Recomendaciones	87
Referencias	89

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS E ILUSTRACIONES

TABLAS

Tabla 1. Marco de transferencia de políticas	9
Tabla 2. Tasa de uniones tempranas, según entidad federativa (México, 2009-2018)	29
Tabla 3. Tasa de uniones tempranas, según modalidad y entidad federativa (México, 2018)	31
Tabla 4. Edad mínima para contraer matrimonio antes LGDNNA, según entidad federativa (México)	41
Tabla 5. Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 5 y sus metas	49
Tabla 6. Principales modificaciones al artículo 1º constitucional a partir de la reforma de 2011	52
Tabla 7. Las uniones tempranas en la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente, 2015	62
Tabla 8. Las uniones tempranas en el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018	64
Tabla 9. La prohibición de las uniones tempranas en la legislación, según entidad federativa y fecha de reforma (México, 2014-2020)	66
Tabla 10. Criterios para la selección de las subunidades de estudio	69
Tabla 11. Elementos susceptibles de transferencia	70
Tabla 12. Datos generales de las iniciativas por las que se reforman o derogan disposiciones de los códigos civiles en cada subunidad de estudio	71

FIGURAS

Figura 1. Del aprendizaje de políticas a la transferencia coercitiva	10
Figura 2. Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia [voluntaria] de políticas	13
Figura 3. Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia [coercitiva] de políticas	14
Figura 4. Elementos que integran el concepto de uniones tempranas	24



Figura 5. Línea del tiempo sobre la construcción de la agenda de uniones tempranas en Naciones Unidas en el siglo XXI	48
Figura 6. Línea del tiempo sobre las estrategias de incidencia de las agencias de Naciones Unidas para prohibir las uniones tempranas en México (2015-2018)	54
Figura 7. Línea del tiempo sobre la institucionalización de las uniones tempranas en la política pública federal (México, 2014-2017)	61

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Los 10 países con las tasas más altas de uniones tempranas (2020)	26
Ilustración 2. Los 10 países con los números absolutos más altos de uniones tempranas (2020)	26
Ilustración 3. Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”	56
Ilustración 4. Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”	56
Ilustración 5. Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”	56
Ilustración 6. Infografía Chiapas	57
Ilustración 7. Infografía Distrito Federal	57
Ilustración 8. Infografía Puebla	57
Ilustración 9. Objetivos del Programa Conjunto Interagencial para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe	59

INTRODUCCIÓN

Las uniones tempranas son una práctica universal, es decir, ocurren en todas las regiones y países del mundo. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) para 2018, 21% de las mujeres de 20 a 24 años se casaron o vivían en unión libre antes de haber cumplido 18 años; aunque en números absolutos nuestro país ocupa el octavo lugar entre aquellos donde más se registra esta práctica.

Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2016, casi todas las mujeres mexicanas de 15 años y más dijeron haberse casado o unido porque así lo quisieron (83%). No obstante, algunas reconocieron que lo hicieron porque quedaron embarazadas (9%), porque querían salirse de su casa (4%) y porque las obligaron, se las robaron o sus padres arreglaron el matrimonio a cambio de dinero (3%). Las investigaciones sobre las uniones tempranas las vinculan con factores económicos como la pobreza de las familias de origen, sociales como la experimentación de violencia en los hogares y la ocurrencia de un embarazo, así como culturales relacionados con mandatos de género sobre la sexualidad y la maternidad. Comúnmente se atribuye a esta práctica la disminución de la asistencia escolar, los embarazos prematuros y la exposición a situaciones de violencia en razón de la diferencia de edades entre la pareja.

Ahora bien, hasta antes de diciembre de 2014, en nuestro país apenas la mitad de las entidades federativas fijaban los 18 años como requisito para que hombres y mujeres se casaran. El resto señalaba una edad menor para las mujeres (14 o 16 años) y tan sólo tres estados habían derogado las dispensas para hacerlo antes. Al respecto, se argumentaba que el establecimiento de una edad diferenciada para hombres y mujeres representaba una forma de discriminación y se basaba en el estereotipo en torno a que el rol social de las mujeres es dedicarse al hogar y que el propósito del matrimonio es la procreación.

En un estudio sobre las experiencias y lecciones aprendidas respecto a los cambios en la legislación sobre la edad mínima para el matrimonio en Ecuador, México y Panamá, publicado en 2016, se reconoce que las uniones tempranas no eran un tema presente ni en la agenda pública ni en la gubernamental y que tampoco aparecían entre las prioridades de los movimientos de mujeres o de la niñez de los tres países (Rosero y Valdivieso, 2016). Ante este panorama, se propone una

investigación que responda a la *pregunta* ¿Por qué en México se optó por la prohibición legal de las uniones tempranas?

La *hipótesis* de la que se parte es que la expedición de legislaciones prohibitivas derivó de la transferencia de políticas promovida por las agencias de Naciones Unidas e impulsada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes; con independencia de la tasa de uniones tempranas y las características de esta práctica en cada entidad federativa. Consecuentemente, el *objetivo general* de este trabajo es caracterizar el proceso que llevó a la prohibición de las uniones tempranas en México para concluir el contenido, las fuentes, el grado, los actores y las motivaciones de la transferencia. Como propósitos secundarios, además, se pretende:

1. Presentar un breve diagnóstico de las uniones tempranas en México.
2. Describir el proceso de institucionalización de las uniones tempranas en México.
3. Ejemplificar la transferencia de la prohibición legal de las uniones tempranas a través de la comparación de las iniciativas de reforma a los códigos civiles.

Para lograrlo, se llevó a cabo un análisis comparado de carácter descriptivo. La ventaja de un análisis de este tipo, como señala Collier (1994), es que un fenómeno puede entenderse mejor mediante el estudio cuidadoso de un número reducido de observaciones. Así pues, se analizaron seis subunidades para obtener información que permita distinguir las características que tienen en común las entidades federativas y la federación porque se repiten entre ellas, de las que podrían ser particulares de alguna. En palabras de Salazar (2020): “identificar lo típico y distinguirlo de lo específico” (p.11).

Para entender este planteamiento, lo que inicialmente podría ser considerado como un estudio de caso, se compone de seis subunidades: las entidades federativas, específicamente Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero y Querétaro, y la federación. La selección de los estados atiende a dos criterios, por un lado, representar la diversidad normativa que imperaba en el país antes de la expedición de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en diciembre de 2014, respecto a la edad mínima para casarse, por otro lado, utilizar a los estados con las tasas de uniones tempranas más altas y más bajas según la Enadid 2014, para demostrar que la transferencia tuvo lugar a pesar de la diversidad de contextos. En cuanto a la federación, se eligió porque en el capítulo 3 se documenta el proceso de institucionalización de las

uniones tempranas a través de legislación y los instrumentos de planeación de este orden de gobierno.

La investigación, de carácter cualitativo, se basó en el análisis documental de instrumentos internacionales de derechos humanos; la compilación de boletines, comunicados e informes anuales de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población; la revisión de instrumentos de política pública tales como la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA, 2014), la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente (ENAPEA, 2015) y el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (Pronapinna 2016-2018), así como el estudio de iniciativas de reforma a los códigos civiles de las entidades federativas objeto de estudio y la federación.

En esta investigación, por otro lado, se opta por el uso del término *uniones tempranas* porque agrupa tanto los matrimonios como las uniones libres en que al menos un integrante de la pareja es menor de 18 años, porque se despoja del adjetivo “infantil” para reconocer que registra una mayor participación de mujeres adolescentes, y porque permite destacar la capacidad de decisión y de asumir responsabilidades de las y los adolescentes. No obstante, también alude al inicio anticipado de la vida en pareja, es decir, asume que socialmente la adolescencia en un periodo en que se espera que se consolide el desarrollo físico y psicológico y se continúe con la educación. En este sentido, se evita nombrar esta práctica como matrimonio infantil, matrimonio forzado y matrimonio precoz o prematuro que también aparecen en la literatura.

Además, se emplea la palabra *excepción* como sinónimo de *dispensa*, tal como se hace en el Pronapinna 2016-2018, así como en los boletines y comunicados de las agencias de Naciones Unidas. No obstante, legalmente es más apropiado referirse a la *exención*, puesto que se excusa el cumplimiento de un requisito establecido en la ley. En este sentido, si el código civil establece como impedimento para casarse el no tener la mayoría de edad, celebrar una unión en que al menos uno de sus contrayentes es menor, acarrearía su nulidad.

Como adelanta el título de este trabajo, se utilizó como referencia el enfoque de la transferencia de políticas públicas, entendida como un proceso en que las y los hacedores de políticas utilizan experiencias externas para diseñar o mejorar las propias. Particularmente se responde a las preguntas que se formularon Dolowitz y Marsh en su trabajo "Learning from

Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", publicado en el 2000, a saber: ¿Qué se transfiere? ¿De dónde se trasfiere? ¿Quién se involucra? ¿Por qué transferir? ¿Cuál es el grado de transferencia? y ¿Qué factores favorecen o limitan la transferencia?

Así las cosas, este texto está estructurado en tres capítulos. En el primero, se define el enfoque de transferencia de políticas, distinguiendo sus características como un marco analítico-descriptivo, de aquellas que lo hacen un proceso en sí mismo. En el segundo capítulo, se ofrecen algunos datos sobre la tasa de uniones tempranas en el mundo, para luego abordar las características de esta práctica en México, las razones que argumentan las adolescentes para participar en ellas, las consecuencias que comúnmente se le atribuyen y la regulación respecto a la edad mínima para casarse, antes de su prohibición.

En el último capítulo, se delimita el tema como un asunto de derechos humanos y se identifica cómo se reposicionó en la agenda de las Naciones Unidas en la última década. Enseguida, con el repaso de la apertura de la política exterior mexicana en materia de derechos humanos, la revisión de las estrategias de incidencia interagenciales y su institucionalización a través de los instrumentos de planeación nacional; se sitúan las condiciones que facilitaron la transferencia para la prohibición legal de las uniones tempranas. Finalmente, las conclusiones se derivan de la identificación de once elementos susceptibles de transferencia agrupados en las categorías (i) etiquetamiento, (ii) estructuración y (iii) medios de incidencia, en once iniciativas de reforma al código civil, tanto de los estados seleccionados, como de la federación.

Capítulo 1. Marco teórico

En este capítulo se ofrece un acercamiento al concepto de transferencia de políticas y se identifican tres características para entenderlo con mayor claridad: (i) que se origina del aprendizaje de políticas, (ii) que sus fuentes son externas ya sea en tiempo o en lugar, y (iii) que sólo adquiere sentido cuando tal aprendizaje es aplicado en la política pública de la entidad adoptante. Enseguida se hace referencia a la transferencia de políticas como un marco analítico. Para ello, se listan y explican las preguntas en torno a las cuales Dolowitz y Marsh (2000) organizan su propuesta, a saber: ¿Qué se transfiere? ¿De dónde se transfiere? ¿Quién se involucra? ¿Por qué transferir? ¿Cuál es el grado de transferencia? y ¿Qué factores favorecen o limitan la transferencia?

Luego, se revisan los aportes de otros autores con la intención de ilustrar que la transferencia de políticas también puede ser estudiada como un proceso en sí mismo. En este supuesto, las preguntas orientadoras ponen énfasis en cómo las/os funcionarios públicos aprenden de políticas, cómo la transferencia se inserta, a su vez, en el proceso interno de política y cómo se evalúa la idea a transferir. Asimismo, para entender esta etapa del ciclo de la política, se explica brevemente qué es la construcción de agenda. Para concluir, se revisan puntualmente tres estudios de transferencia de políticas públicas en México a manera de ejemplos.

1.1 Definición del enfoque de transferencia de políticas

Las políticas públicas suelen definirse como cursos de acción específicos cuyo objetivo es la resolución de problemas de interés público. En principio son, por un lado, una decisión de actuar, y por otro, un conjunto de acciones con una intencionalidad precisa. Su *concreción* se relaciona con la delimitación del problema que atienden en cuanto a su ámbito, tiempo y unidad territorial (Del Castillo, Méndez y Quintana, 2019), así como con la especificidad de sus objetivos, instrumentos, procedimientos y agentes (Aguilar, 1992); mientras que la presunción de su *racionalidad* se refiere a que se identifica y selecciona una solución para el problema (Sidney, 2007), entre las alternativas disponibles.

Al proceso durante el que se construyen tales cursos de acción se le denomina diseño de política pública. En esta etapa ocurren un conjunto de actividades como la definición, valoración, ajuste y, finalmente, la selección de aquellos que se consideran los instrumentos más adecuados para atender el problema en cuestión. Aguilar (1992), para quien la política pública implica

actividades políticas y analíticas que anteceden y prosiguen a la decisión gubernamental, señala que el diseño corresponde a las primeras. En su opinión, en este momento se plantean cuáles son las acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños y expansión, cuáles son los recursos legales, financieros y humanos que se necesitarán, qué resultados deberían esperarse y en cuánto tiempo.

Linder y Peters (1993) proponen una acepción del diseño basada en entender de dónde provienen los instrumentos de política pública conceptual y prácticamente. Un enfoque para ponderar la influencia que las experiencias externas pueden tener en éste, es el de la transferencia de políticas (*policy transfer*). Dolowitch y Marsh (1996), quienes son los autores más citados en la literatura sobre el tema, la describen como “el proceso mediante el cual el conocimiento de las políticas, los arreglos administrativos y las instituciones en un tiempo y/o lugar, es usado en el desarrollo de las políticas, los arreglos administrativos e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (p. 344). De esta definición pueden extraerse tres elementos. Primero, las y los hacedores de políticas adquieren el conocimiento; segundo, este conocimiento se obtiene de fuentes externas, y tercero, el conocimiento es usado. En este sentido es que se propone concebir la transferencia de políticas como una actividad intencional.¹

El *aprendizaje de políticas* se define como el aumento general en el conocimiento sobre éstas (Bennett y Howlett, 1992, como se citó en Wolman, 2009), ya sean acciones, lecciones, prácticas, métodos, sistemas, procedimientos, instrumentos o programas; que inicia con su búsqueda y culmina con una evaluación de lo que pasaría si se ponen en marcha en otro lugar (Rose, 1991). Sin embargo, como se anotó en el párrafo previo, se distingue porque proviene de fuera o de otro momento. Esto es, la transferencia puede ocurrir a lo largo del tiempo, dentro de los países y entre países, a través de los campos de la política, así como entre los sectores público y privado (Stone, 2001). Finalmente, no sólo es que se intercambie la información, sino que debe utilizarse en un lugar distinto de aquél del que se obtuvo, para desarrollar una política nacional o mejorar la eficacia de las propias políticas, en favor de determinados problemas públicos (Newmark, 2002; Rose, 1991; Villanueva, 2018).

¹ A juicio de Rose (1991, como se citó en Evans y Davies, 1999), este calificativo aplica tanto a quienes buscan experiencias externas activamente, como a quien se propone imponerlas.

Así pues, de manera más precisa, la transferencia de políticas puede definirse como el proceso en que las y los hacedores de políticas emplean deliberada y explícitamente información general, lecciones específicas o conocimiento especializado acerca de las políticas existentes en un país o gobierno determinados, para definir las políticas en su propio país (Dussauge, 2012a).

Pero, por qué las y los hacedores de políticas optarían por la transferencia. Se afirma que “existe una tendencia natural a mirar al exterior para ver cómo otros han respondido a presiones similares” (Bennett, 1991, p. 220). En el mismo sentido, se sostiene que la primera respuesta lógica de quien elabora una política es buscar ejemplos parecidos en otros ámbitos, tanto nacionales como internacionales (Hogwood y Peters, 1985, como se citó en Becerra, 2002). Se argumenta que esta práctica ocurre porque los gobiernos encaran problemas comunes, porque no se hallaron soluciones internas aplicadas en el pasado o vigentes al momento de la búsqueda, por la necesidad de legitimar decisiones ya tomadas o influir en ciertos debates, como una manera de experimentar en cabeza ajena, y como una salida rápida y menos costosa que ha funcionado antes.

El razonamiento es que “las soluciones utilizadas en un país pueden igualmente aplicarse en otro u otros con resultados similares” (Dussauge, 2012b, p. 57). De acuerdo con Page y Mark-Lawson (2010):

En lugar de intentar imaginar cómo una política funcionaría, uno puede verla en acción en algún otro lugar; uno puede aprender de los errores que otra jurisdicción pudiera haber cometido, o incluso planear mejoras teniendo el conocimiento de que las propuestas están siendo basadas en un modelo que opera en la realidad, más que en una teoría abstracta; y muchos de los detalles –cuánto es probable que cueste un programa, si traerá consigo consecuencias secundarias– pueden ser identificados. (Como se citó en Dussauge, 2012b, p. 60)

Ahora bien, el análisis de la transferencia es útil para comprender aspectos de la política pública tales como ¿De dónde vienen las ideas usadas por las y los funcionarios públicos? ¿A través de qué mecanismos se comunican dichas ideas? o ¿Cómo éstas se modifican al llegar a un nuevo entorno? Es decir, se persiguen varios objetivos simultáneos (Dussauge, 2012a). Con base en su revisión de la bibliografía sobre el tema, Villanueva (2018) ubica ocho componentes interrelacionados en este tipo de análisis, a saber: *i*) el objeto (qué se transfiere); *ii*) los actores (quién transfiere, quién adopta y cómo participan); *iii*) el lugar y el tiempo (de dónde se importa, hacia dónde se exporta y cuándo);

iv) los intereses (por qué se participó); v) el tipo de transferencia (nivel de voluntariedad); vi) el grado de adopción; vii) los límites (ideológicos, estructurales o institucionales) y viii) los resultados (cambios reales o incrementales).

1.2 La transferencia de políticas como un marco analítico-descriptivo

Como se indicó antes, el análisis de transferencia de políticas en esta investigación partirá de la propuesta desarrollada por Dolowitz y Marsh en su trabajo “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making” del 2000. Conviene precisar, sin embargo, que las preguntas a partir de las cuales se estructura datan de 1996, pero los autores no se refirieron a ellas como un marco analítico sino hasta después, además que en este texto ajustan algunas de sus respuestas iniciales. Éstas son: ¿Qué se transfiere? ¿Quién transfiere la política? ¿Hay diferentes grados de transferencia? ¿De dónde se extraen las lecciones? ¿Por qué participar en la transferencia? ¿Qué factores limitan la transferencia de políticas? y ¿Cómo se relaciona el proceso de transferencia con el éxito o fracaso de la política pública? (véase tabla 1).

En cuanto a la clasificación de la transferencia según cómo se incorporaron las lecciones extraídas, éstos plantean cuatro opciones: copia (transferencia directa y completa), emulación (transferencia de ideas de la política o programa),² combinaciones (mezcla de varias políticas diferentes) e inspiración (orienta un cambio en la política, pero el resultado no se basa en el original).³ En relación con el lugar de donde se extraen las lecciones, los autores proponen que un gobierno nacional puede valerse de la experiencia de otros niveles de gobierno y que, a su vez, las unidades subnacionales pueden compartir lecciones unas con otras, aunque también es común que se transfiera de una nación a otra y de las organizaciones internacionales a éstas (Dolowitz y Marsh, 2000).

² De manera más puntual, Newmark (2002) señala que la copia implica la adopción de una política sin alteraciones, por ejemplo, el uso de una redacción exacta en la legislación. Por su parte, la emulación se usa como un punto de arranque para luego adaptarla o mejorarla.

³ Según Dussauge (2012a), los estudios sobre la materia han revelado que la transferencia íntegra de una política sucede con poca frecuencia. La mayoría de los estudios dejan ver que frecuentemente sólo se transfieren algunos componentes de la política, algunas ideas relacionadas con ésta o lecciones generales de su experiencia. En un sentido similar, Newmark (2002) sostiene que demostrar casos de copia es relativamente fácil porque generalmente dan como resultado una legislación textual, por ejemplo; empero, es más difícil delimitar el grado de transferencia si los actores involucrados no aportan información suficiente, por razones políticas o de otro tipo, sobre hasta qué punto extrajeron lecciones.

Tabla 1

Marco de transferencia de políticas

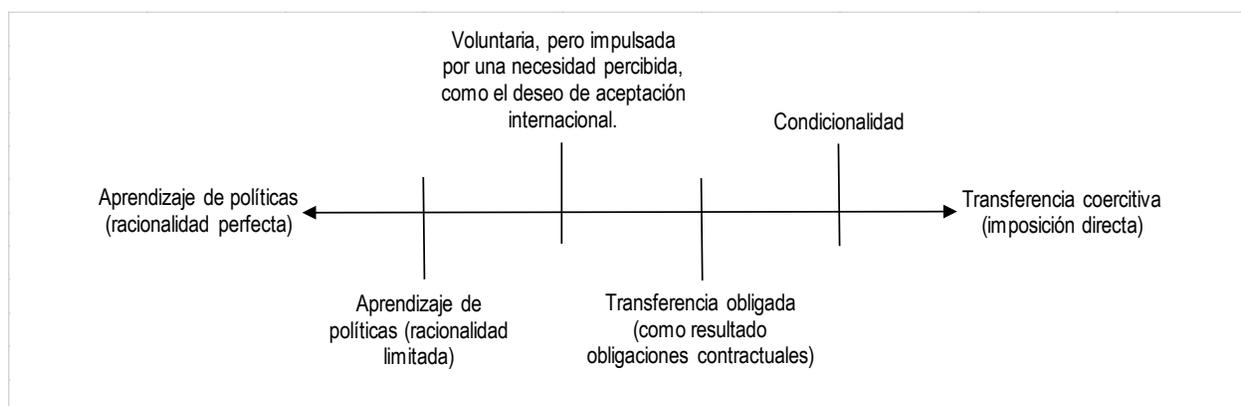
Querer	¿Por qué transferir? Continuum		¿Quién se involucra?	¿Qué se transfiere?	¿De dónde?			Grados de transferencia	Limitaciones en la transferencia	Cómo demostrar la transferencia	Cómo la transferencia conduce al fracaso de la política
	Tener que			Pasado	Dentro de una nación	Entre naciones				
Aprendizaje de lecciones (racionalidad perfecta)	Aprendizaje de lecciones (racionalidad limitada)	Imposiciones directas	Funcionarios electos	Políticas (metas) (contenido) (instrumentos)	Interno	Gobiernos estatales	Organizaciones internacionales	Copia	Complejidad política	Medios de comunicación	Transferencia desinformada
	Presiones internacionales		Burócratas Funcionario público	Programas	Global	Gobiernos de las ciudades	Gobiernos regionales, estatales, locales	Emulación	Políticas pasadas	Reportes	Transferencia incompleta
	(Imagen) (Consenso) (Percepciones)							Mezclas	Factibilidad estructural e institucional	Comisionados Conferencias	Transferencia inapropiada
	Externalidades	Grupos de presión	Instituciones					Inspiración		Reuniones/visitas	
	Condicionales	Partidos políticos	Ideologías						(Ideología, proximidad cultural) (Tecnología) (Economía) (Burocracia) Lenguaje		
	Préstamos (Condiciones asociadas a la actividad empresarial)									Declaraciones escritas o verbales	
	Obligaciones	Emprendedores de políticas/personas expertas	Actitudes/valores culturales								
		Consultores Think Thanks Corporaciones trasnacionales Instituciones supranacionales	Lecciones negativas				Relaciones pasadas				

Fuente: Dolowitz y Marsh, 2000, p. 9; traducción propia.

Sobre las razones para participar en un proceso de transferencia de políticas, comúnmente se distingue entre la adopción voluntaria y la coerción. Dolowitz y Marsh (1996), señalan que la primera ocurre cuando los hacedores de políticas buscan activamente nuevas ideas para resolver un problema o por insatisfacción con el estado de las cosas, por ejemplo, la percepción de que una política ha fracasado; mientras que la segunda más bien se produce cuando se presiona, condiciona o incluso se impone a un gobierno una política particular. Empero, proponen no concebirlas por separado sino como un *continuum* en que se transita del “querer” al “tener que”, es decir, del aprendizaje de políticas, hacia la adopción voluntaria, obligada o condicionada, hasta la imposición directa (véase figura 1).

Figura 1

Del aprendizaje de políticas a la transferencia coercitiva



Fuente: Dolowitz y Marsh, 2000, p.13; traducción propia.

Afirman que, de este modo, “se pueden captar algunas de las sutilezas involucradas en el proceso” (Dolowitz y Marsh, 2000, p.13) como si la transferencia que inició siendo voluntaria se mantuvo así o bien, se transformó en un asunto coercitivo. Esto es, el *continuum* demuestra primero, que la transferencia no es un proceso de todo y nada, sino que en él se pueden identificar motivaciones cambiantes, una mezcla de decisiones voluntarias y presiones; segundo, que la identificación de los actores permite entender sus motivaciones, pues si bien rara vez una transferencia será un acto completamente voluntario, será menos coercitivo si el adoptante impulsa el proceso, que si el transferente lo hace, y tercero, que el momento en que se lleva a cabo la transferencia afecta las

motivaciones de los involucrados. Por ejemplo, es más probable una transferencia voluntaria durante los periodos de estabilidad social, política y económica, que en periodos de crisis.

Acerca de los factores que la limitan, los autores indican que entre mayor sea la complejidad de las políticas, más difícil será su transferencia. A propósito, hacen referencia a las seis hipótesis ideadas por Rose (1993): i) los programas con una meta individual son más transferibles que aquellos con múltiples metas; ii) cuanto más simple el problema, más posibilidad de que la transferencia ocurra; iii) entre más directa la relación entre el problema y la solución, mayor la posibilidad de que ésta se transfiera; iv) cuantos menos efectos secundarios de una política, mayores las oportunidades de transferencia; v) entre más información sobre la política, más fácil su transferencia, y vi) cuando más predecibles sus resultados, más sencillo transferir un programa (como se citó en Dolowitz y Marsh, 1996). Apuntan también que depende de que se posean los recursos políticos, económicos y humanos para implementarla, e incluso las similitudes ideológicas juegan un papel importante.

Por último, aunque reconocen que la investigación futura debe aportar elementos para determinar qué es el éxito y qué el fracaso de una transferencia de políticas, con base en sus investigaciones sugieren que son al menos tres factores los que inciden en el fracaso de una política transferida: (i) información insuficiente sobre la política y cómo opera en el lugar de donde se transfiere (transferencia desinformada); (ii) los elementos cruciales para el éxito de una política en el lugar de origen no pueden ser transferidos (transferencia incompleta); y (iii) diferencias en aspectos económicos, sociales, políticos e ideológicos (transferencia inapropiada).

1.3 La transferencia de políticas vista como proceso

Si bien la perspectiva antes referida se interesa en la demostración de la ocurrencia de la transferencia, otros autores ponen énfasis en el proceso. Estas propuestas se ocupan de entender cómo aprenden las y funcionarios públicos sobre las políticas en otros países, cómo estas ideas se insertan en el proceso de la política interna, cómo la política susceptible de ser transferida es evaluada, por ejemplo, en términos de su idoneidad, y qué “micro procesos” ocurren para que ésta se concrete (Evans y Davies, 1999; Wolman, 1992).

Hoy día se argumenta que el intercambio de información ocurre con mayor facilidad y frecuencia; sin embargo, en su momento Wolman sugirió que los contactos formales e informales

entre élites políticas o grupos de funcionarias/os públicos a través de programas de intercambio, visitas al extranjero o la lectura de informes, artículos y libros, daban lugar a la movilización del conocimiento y con ello, según Evans y Davies, al surgimiento de una red alimentadora de información, cognición y recepción. Sobre la transferencia como parte del proceso de política, Bennett (1991) identifica diferentes momentos en que pueden utilizarse las experiencias de otros lugares. Enseguida se explican.

Primero, para incorporar un tema en la agenda gubernamental, con el propósito de evidenciar que éste debe tomarse en cuenta y contrarrestar argumentos opuestos. Segundo, para proponer una solución a un problema que ya ingresó a la agenda, pero que es relativamente nuevo, no hay tiempo para buscar alternativas ni evaluarlas, o no se encontraron referentes internos para darle pronta solución. Tercero, cuando ya se ha tomado una decisión sobre la solución a implementar y se busca ofrecer evidencia de cómo ha funcionado para adaptar sus partes buenas y descartar las partes malas. Cuarta, cuando se está reuniendo información para tomar una decisión satisfactoria. Al respecto, el autor afirma que abarcaría un proceso de mezclar y combinar las mejores partes de varios programas. Quinto, para reforzar el discurso o posiciones ya definidas respecto a cómo actuar o no actuar; sin considerar las particularidades del problema o los recursos de cada nación.

Como se mencionó antes, se esperaría que una política que se está considerando para ser transferida fuera evaluada, en principio, respecto a sus efectos en su lugar de origen y también en cuanto al problema que se desea solucionar. Con base en ello, Wolman sugiere preguntarse (1992) ¿Son los problemas en el lugar receptor similares o los mismos a los que estaba dirigida la política en su lugar de origen? Si no ¿Son los problemas a los que la política se aplicará, susceptibles a ella? ¿Hasta qué punto fue exitosa tal política? ¿Existe algún aspecto en el lugar de origen que sea o haya sido determinante para su éxito, pero que no está presente o lo está de una forma diferente en el lugar de destino?

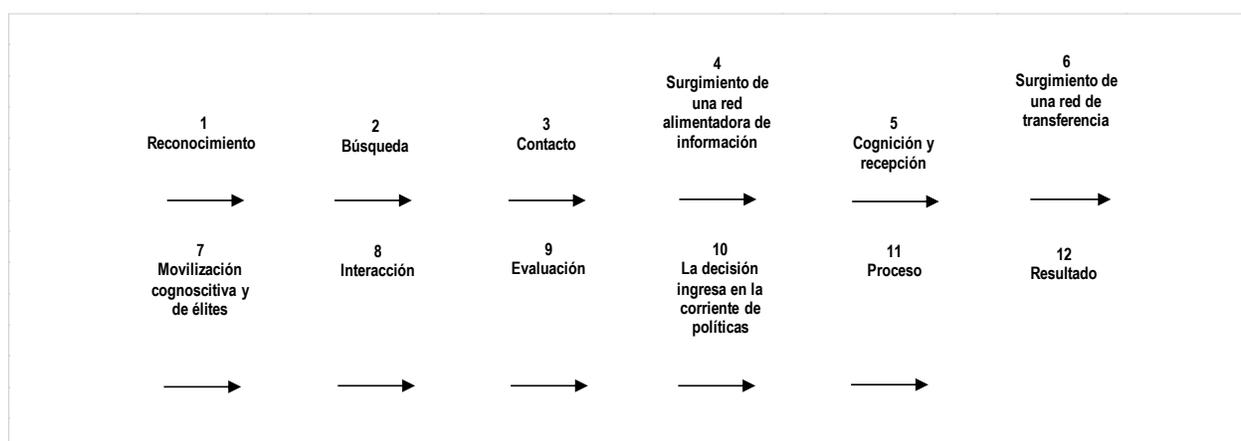
A propósito, tres de las principales críticas que se hacen a la transferencia de políticas tienen que ver, por un lado, con que se ignoran el contexto y las capacidades del receptor, por otro, con que la evaluación se basa más en la información que es transmitida por quienes previamente la han implementado más que en estudios sobre sus ventajas y sus desventajas y, finalmente, con sus beneficios o hasta efectos negativos (Dussauge, 2012b; Villanueva, 2018; Wolman, 2009). Al

respecto, Dussauge (2012b) distingue entre transferencias subóptimas, porque generan menos beneficios de los esperados; “gatopardistas”, que cambian algo, pero sin alterar de fondo los arreglos existentes; y disfuncionales, porque se desarrollan con poco cuidado.

Para concluir, aunque indirectamente ya se han referido algunas de ellas, autores como Evans y Davies (1999) identifican de manera más precisa las etapas que pueden observarse en el proceso de transferencia de políticas, según se trate de un ejercicio voluntario o coercitivo. En el primer caso, se distinguirían doce (véase figura 2):

Figura 2

Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia [voluntaria] de políticas



Fuente: Evans y Davies, 1999, p. 228.

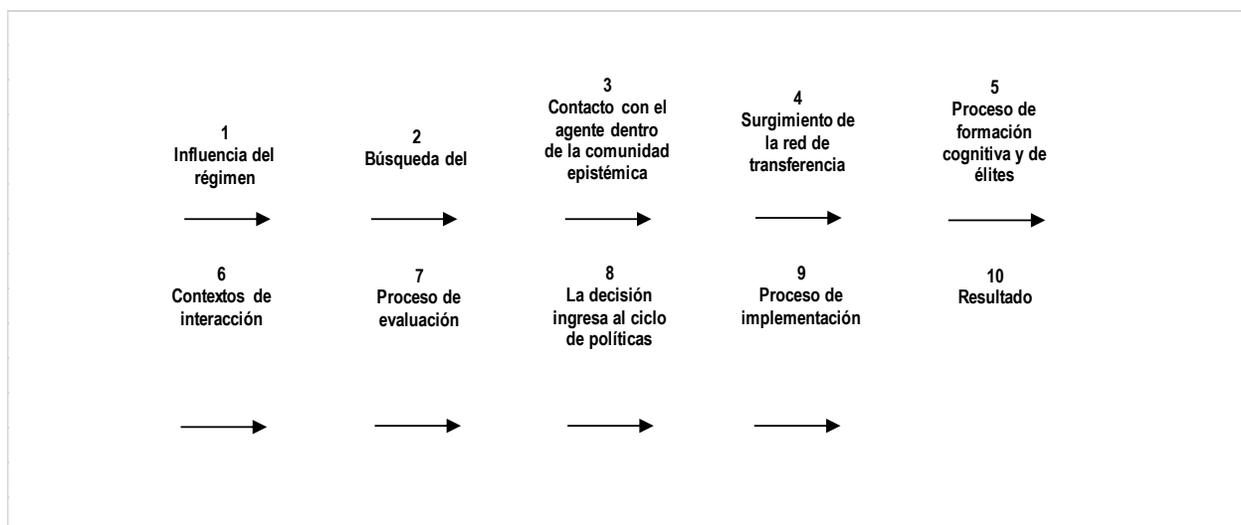
1. Reconocimiento. Se refiere a la existencia de un problema que requiere atención y, en razón de ello, las y los tomadores de decisiones establecen el marco para llevar a cabo la transferencia.
2. Búsqueda. Consiste en indagar sobre las ideas de políticas en los ámbitos internacional, nacional, regional o local.
3. Contacto. Durante la búsqueda es posible encontrarse con un agente de la transferencia quien en este momento ofrecerá información básica con el propósito de establecer una relación.
4. Surgimiento de una red alimentadora. El agente aumentará tanto la cantidad como los detalles de la información.
5. Cognición y recepción. El receptor evaluará la información recibida por la red. En general, su aceptación dependerá de que comparta un sistema común de valores con el agente transferente.
6. Surgimiento de una red de transferencia. El agente proporciona información detallada acerca de la política implementada en otra parte para solucionar el problema.

7. Movilización cognoscitiva y de élites. Se habilitan la estructura de toma de decisiones, así como mecanismos para filtrar o excluir demandas excesivas o inaceptables.
8. Interacción. Se espera que el agente facilite el encuentro entre el cliente y otras integrantes de la comunidad epistémica con conocimiento sobre la política, a través de foros, conferencias o el mero intercambio de documentos.
9. Evaluación. Una vez que se han satisfecho las necesidades de conocimiento del cliente, comienza el proceso para determinar, entre otros, el objeto, el grado y las condiciones o requisitos para la transferencia.
10. Decisión. La propuesta de transferencia compite con otras opciones de política, por lo que este sería el momento de la selección.
11. Implementación del proceso. Se refiere a la puesta en marcha de la política.
12. Resultado. Se refiere a la ponderación del grado de cumplimiento de los objetivos que se pretendían.

En cuanto a la transferencia coercitiva, los autores numeran sólo diez etapas (véase figura 3). El cambio responde a la intervención del agente coercitivo, lo que limitaría las actividades de búsqueda, así como la cognición y recepción. Se supondría que un representante de la comunidad epistémica se acerque a las élites, que les realice aportes controlados en todas las etapas, y que su relación no se interrumpe hasta la decisión misma, ya que hacerlo antes significaría que ha fracasado en su tarea.

Figura 3

Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia [coercitiva] de políticas



Fuente: Evans y Davies, 1999, p. 234.

Una vez que se ha explicado cómo entender la transferencia de políticas, conviene precisar que para los fines de esta investigación se buscará dar respuesta a las preguntas que sugieren Dolowitz y Marsh a fin de documentar que ésta tuvo lugar para el caso de la prohibición legal de las uniones tempranas; no obstante, al mismo tiempo y con base en la clasificación que propone Bennett respecto a los momentos en que puede utilizarse las experiencias de políticas, se identificará en qué etapa del proceso interno se insertó. Se adelanta que en este estudio la transferencia se usó para incorporar el tema en la agenda gubernamental y proponer una solución al problema, por lo que enseguida se explica brevemente en qué consiste la construcción de la agenda.

1.4 La transferencia de políticas durante la construcción de la agenda

Como se mencionó antes, la transferencia de políticas puede ocurrir en diferentes etapas del ciclo de la política pública, entre ellas la construcción de la agenda. Desde la perspectiva de algunos autores, en este momento se amplía el interés por un problema del grupo directamente afectado a otros más amplios, hasta recibir la atención de las autoridades públicas (Carrillo, Tamayo y Nuño, 2013). Esto es, un tema con cierto nivel de visibilidad e interés público ingresa a la lista de aquellos que las y los tomadores de decisiones aceptan y eligen como objetos de acción (Aguilar, 1993; Cobb, Ross y Ross, 1976). En síntesis, durante este proceso los problemas pasan de la agenda pública a la agenda gubernamental.⁴

Ahora bien, Cobb y Elder (1972) identifican tres condiciones para que esto se lleva a cabo, éstas son: (i) que se considere que las autoridades públicas son capaces o responsables de hacer algo; (ii) que la distancia entre las circunstancias actuales y las circunstancias deseables sea tal que exija la acción gubernamental, y (iii) que el problema se presente en un lenguaje técnica, ideológica y políticamente adecuado para que las y los tomadores de decisiones puedan entenderlo (como se citó en Roth, 2014). Al respecto, además de recibir un nombre, un problema debe ser definido y delimitado (Parsons, 2007).

La estructuración de los problemas, es decir, la construcción de su definición, así como la descripción de su naturaleza, sus efectos y sus causas dependen de los intereses, creencias y valores de sus promoventes (Birkland, 2007), al tiempo que son determinantes para que las autoridades

⁴ Aguilar (1993) precisa que toda comunidad política, ya sea local, estatal o nacional, tiene su propia agenda pública y, por tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en los órdenes local, estatal o nacional constituirá una agenda gubernamental.

decidan primero, si deben ser parte de la agenda de gobierno y después, si pueden ser resueltos con alguna de las opciones de acción que se tienen a la mano. En este sentido es que Aguilar (1993) afirma que los problemas son elaboraciones humanas por lo que estructurar uno “es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución” (p. 30).

Los actores resultan pues fundamentales durante la construcción de agenda. “Se necesita que una persona o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, dándole definición y expresándole, traduciéndole en un lenguaje adecuado” (Roth, 2014, p. 120). Según Birkland (2011) existen actores oficiales y no oficiales. Los primeros son aquellos que, por su posición en el gobierno, tienen el mandato para involucrarse en un tema, mientras que los segundos si bien están interesados, no fueron creados o no están obligados legalmente a prestarle atención.

Ahora bien, una vez que un problema ingresa en la agenda gubernamental sus promoventes buscarán su institucionalización. De acuerdo con Roth (2014), puede ser que se creen instituciones enfocadas a resolverlo, que se expidan normas, leyes o reglamentos, o bien se incorpore el asunto en planes o programas nuevos o diferentes a los antes existentes. Este autor también asegura que la institucionalización “tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus voceros y promotores” (p. 123). No obstante, se advierte que a veces una vez institucionalizado la importancia dada al problema tiende a estabilizarse o disminuir pues se supone que esté siendo atendido (Méndez, 2019).

Así pues, Aguilar (1993) afirma la construcción de agenda concierne a la decisión más importante de un gobierno: la elección de sus asuntos y prioridades de acción. En su opinión “encara el dilema de elegir [si un asunto] es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero al fin de cuentas encara el dilema [...] de si interviene, se repliega o se da tiempo” (p. 28). Además, apunta que este proceso deja ver cuál es la estructura de poder que domina el diseño de una política, en el sentido de que revela quiénes definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos u organizaciones tienen la fuerza de convertir cuestiones públicas en prioridades de gobierno, cuáles instituciones actúan frente a las demandas de determinados grupos, qué espectro ideológico otorga valor y prioridad a los asuntos.

1.5 Aplicación del enfoque de transferencia en la investigación de políticas públicas. Algunos ejemplos

Para este apartado se seleccionaron tres trabajos sobre procesos de transferencia de políticas ocurridos en México y que tomaron como referencia las preguntas del marco de análisis de Dolowitz y Marsh. Primero, se describe el estudio de Dussauge que se refiere a la modernización administrativa a través del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión traído de Chile, luego se presenta un ejemplo en el que Delgado y Culebro estudian la Cruzada Nacional contra el Hambre, inspirada en la iniciativa Fome Zero de Brasil, y enseguida se usa la investigación de Becerra, quien se interesa por demostrar la influencia de las experiencias de Estados Unidos, Chile y Colombia, en la regulación de la medicina prepagada en el país.

En principio el estudio de Dussauge (2012a) se propone explicar cómo y por qué el Programa de Mejoramiento de la Gestión chileno devino en un instrumento mexicano con objetivos y características distintas, pero con una denominación semejante. El autor argumenta que, desde su nacimiento en 1998, el modelo sudamericano fue concebido para alcanzar varios objetivos, entre ellos, mejorar las capacidades de gestión de las instituciones de gobierno y vincular los incrementos salariales del funcionariado con la concreción de los objetivos institucionales. El programa nacional se introdujo al derecho administrativo en 2006 a través de un decreto ideado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), que establecía medidas de austeridad y disciplina del gasto de la administración pública federal, pero formalmente fue creado dos años más tarde, también a través de un decreto, esta vez a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Dussauge (2012a) afirma que “es difícil determinar en qué momento exacto los funcionarios mexicanos se interesaron en estudiar con mayor detenimiento el Sistema de Evaluación y Control de Gestión” (p. 250) del gobierno de Chile; sin embargo, a partir de entrevistas con servidoras/es públicos y persona académicas de ambos países, así como la revisión de documentos oficiales, reconstruye en el tiempo las ocasiones en que entraron en contacto e intercambiaron información las delegaciones de ambos países. Así pues, indica que fue durante la primera mitad de los años dosmil que el Subsecretario de Hacienda conoció al principal impulsor de las reformas chilenas en reuniones en la OCDE y que siguieron coincidiendo en encuentros internacionales auspiciados por la CEPAL.

El autor determina que se transfirieron algunos componentes del modelo chileno y un etiquetamiento parecido, resultando en un programa híbrido que se distingue en sus objetivos, su estructura interna, su administración y sus vínculos con las políticas de gestión presupuestaria. También apunta que el proceso de transferencia puede calificarse como una búsqueda racional de soluciones, puesto que la SHyCP llevaba tiempo indagando sobre ideas para construir un sistema que le permitiera vincular la asignación del gasto con los resultados de los programas gubernamentales. En cuanto a las razones de la transferencia, señala como tales las necesidades administrativas e intereses propios de las/os funcionarios mexicanos, sin que haya existido deseo de legitimación internacional ni coerción por parte de los organismos internacionales involucrados. Indica también que los obstáculos para llevarla a cabo fueron, más que el entorno institucional receptor, las posturas contrapuestas entre los actores participante.

La investigación de Delgado y Culebro (2019), por su parte, se orienta a responder cuáles fueron las condiciones en las que ocurrió el proceso de diseño e implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2013 y suspendida cinco años más tarde, tomando como referencia el programa Fome Zero, que nació en 2001 y fue impulsada por el gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva durante el periodo 2003-2011. Su estudio se basa en el análisis de instrumentos normativos tales como el decreto de creación de la estrategia mexicana, así como evaluaciones internas y externas llevadas a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, así como en artículos académicos.

Con base en su revisión documental, los autores identifican que estas iniciativas son similares porque fueron propuestas por el Ejecutivo con argumentos en torno al derecho humano a la alimentación e involucraban a los tres órdenes de gobierno, pero que difieren porque la mexicana definió el hambre a partir de una concepción de carencias sociales; mientras que la brasileña partió de una de un problema que resulta de un modelo económico que favorece la concentración de los ingresos y que amplía las desigualdades, por lo que se vinculó con otras grandes reformas como la agraria. La versión nacional también agrupó programas ya existentes que contaban con recursos económicos y reglas propios, por lo que su operación estaba determinada por aquéllos más que por el objetivo de la Cruzada.

Así pues, concluyen que se transfirió el contenido general de la política y la idea planteada en el diagnóstico del problema, por lo que califican la Cruzada como un modelo híbrido limitado.

En cuanto al grado de transferencia, señalan que se trató de una inspiración en el modelo brasileño, en el nivel de las ideas y de sus principios generales y también respecto al discurso político. No obstante, debido a la premura en su implementación, sus alcances fueron más bien parciales y fragmentados. Además, establecen que fueron dos factores los que limitaron el proceso, por un lado, la orientación política de cada país. En México, de centro derecha, que concebía las políticas sociales desde una lógica mercantil, y una visión de izquierda en Brasil, que reconocía la necesidad de un cambio respecto a la política neoliberal. Por otro, la factibilidad institucional relacionada con la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativos.

El trabajo de Becerra (2015), en cambio, pretende determinar si se llevó a cabo o no una transferencia de políticas en el diseño de la regulación de las Instituciones de Seguros Especializadas en Salud (ISES) en 1999. Para hacerlo, se allega de información a través de entrevistas con especialistas en el tema, quienes le señalaron que se estudiaron elementos de instituciones parecidas en países de América y Europa tales como sus esquemas operativos, técnica y financiamiento, así como la participación de las y los médicos, entre otros. Así pues, opta por revisar la experiencia mexicana frente a las de Estados Unidos, Chile y Colombia.

La autora propone representar la transferencia (T) a modo de una función que depende de las variables qué se transfiere (X), cómo se transfiere (Y), quién transfiere (Z), por qué se transfiere (W) y de dónde se transfiere (G); que se representaría así: $F = \{X, Y, Z, W, G\}$. Luego de su ejercicio, ubica que la experiencia estadounidense se revisó por el largo tiempo que llevaban operando allí estos esquemas, porque la cercanía geográfica permitió conocerlas más rápidamente y buscando evitar los errores del país vecino. Así pues, de las regulaciones federal y estatales se retomaron ejemplos de normas como la prohibición de premiar a los médicos por generar ahorros y el catálogo de derechos básicos de las/os pacientes como seleccionar a su médico, conocer su formación profesional y rechazar procedimientos terapéuticos que no les satisfacen.

El caso de Chile interesó por las enseñanzas que podía aportar en razón de ser un país que, sin regulación en el tema, había consolidado una amplia cobertura. En opinión de la autora, se buscaba evitar las mismas fallas y comprobar conclusiones ya alcanzadas. La experiencia colombiana resultó atractiva porque ese país experimentó problemas similares a los mexicanos (quiebras, fraudes y protestas de las/os médicos) y por ser reconocida como una de las mejores

legislaciones del continente. Uno de los principales aportes de Colombia fue la adopción de la figura del auditor -o contralor médico como se le denominó en México- y los mecanismos para garantizar la transparencia.

Finalmente, Becerra encontró que el proceso de transferencia presentó fallas debido a la falta de consideración de la factibilidad de las experiencias internacionales para ser aplicadas. Respecto a Estados Unidos, México presentaba menos habilidades técnicas y eficiencia administrativa. Por ejemplo, las/os médicos proponían que el paciente pudiera elegir con quién atenderse sin que existiera una lista; sin embargo, los administradores si la requerían que ésta existiera y que además en ella se indicaran las certificaciones de la o el médico. La experiencia chilena, por su parte, había contado con el apoyo financiero de instituciones internacionales para su arranque, además que el régimen militar entonces vigente permitió que se mantuviera sin regulación durante una década y favoreció la participación del sector privado; mientras que el gobierno mexicano no aportó recursos económicos, sino que buscaba modificar la ley. De manera semejante, Colombia contó con financiamiento internacional, tenía apenas un tercio de la población de México y un aparato burocrático también más pequeño.

Así las cosas, en este capítulo se presentó la delimitación del enfoque de la transferencia de políticas que será aplicado en el estudio de la prohibición legal de las uniones tempranas. Ha quedado claro que se trata de un marco para comprender la influencia conceptual y práctica que tienen las experiencias externas -como las promovidas por organismos internacionales- en el diseño de las políticas públicas; ya sea que los Estados busquen ser parte de los consensos mundiales o siguiendo a otros que ya las han adoptado, entre otras razones. Además, según se inserte en el ciclo interno de política, la transferencia puede usarse para ingresar un tema en la agenda gubernamental, promover la solución de un problema que ya forma parte de dicha agenda, para tomar una decisión de política, o fortalecer discursos o posturas ya definidas.

Capítulo 2. Referencias para entender las uniones tempranas en México

Hasta hace algunas décadas las parejas se unían en matrimonio civil o religioso a edades tempranas. Sin embargo, con el advenimiento de la noción de adolescencia, se asentó en el imaginario social la idea de que en esta etapa se consolidan el crecimiento y el desarrollo de las personas, además que se prolonga la escolaridad. Empero, no en todos los contextos ocurre así y puede ser que la transición de la niñez a la adultez implique para algunas personas el abandono de los estudios, el ingreso al trabajo, casarse y conformar una familia propia. En razón de ello, en este capítulo se inicia con la distinción entre los conceptos de matrimonio infantil, matrimonio prematuro o precoz, matrimonio forzado y uniones tempranas; siendo este último el que se utiliza en esta investigación.

Enseguida, se ofrece un panorama de las uniones tempranas en el mundo y se confirma que se trata de una práctica feminizada, porque son más las mujeres adolescentes que participan en ellas, como por sus determinantes y las consecuencias en sus vidas. También se ofrece un acercamiento a los estudios sobre la prohibición legal de las uniones tempranas, destacando que comenzaron a generarse en el último quinquenio y que abordan el cambio de paradigma en el marco normativo de algunos países de América Latina. Asimismo, se procura contextualizar esta práctica en México brindando datos sobre la tasa de uniones tempranas según entidad federativa, se distingue que las uniones libres representan una mayor proporción de las uniones tempranas, que se registran tasas mayores de uniones tempranas en las zonas rurales que las urbanas y que mayormente involucran a adolescentes cuya edad oscila entre los 15 y 17 años.

Además, se diferencian las motivaciones que llevan a las adolescentes a involucrarse en uniones tempranas considerando tres grupos de factores: los atribuibles al hogar de origen, como la inseguridad económica y la violencia; los relacionados con normas de género, entre ellos, el control de las experiencias afectivas y sexuales de las adolescentes, la ocurrencia de un embarazo y el mandato de la maternidad; y las que son acordadas por las parejas de adolescentes. Luego se repasan las implicaciones que comúnmente se atribuyen a esta práctica como la inasistencia escolar, los embarazos y la exposición a situaciones de violencia, pero se precisa que están determinadas también por otros factores sociales y económicos. Al final del capítulo, se podrá conocer la diversidad normativa vigente en el país antes de su prohibición legal.

2.1. Delimitación conceptual

Socialmente, la unión de una pareja se considera la forma legítima de ejercer la sexualidad y procrear. Como un acto formal, el matrimonio implica la expresión simultánea del consentimiento de dos personas frente a la autoridad que lo registra para concederle validez (Quilodrán, 2001) y acarrea un cambio en la condición jurídica de las personas adquiriendo derechos, pero también obligaciones (Rodríguez, 2001).

En la bibliografía mayormente se usa del término matrimonio infantil; sin embargo, ha comenzado a hacerse referencia a los matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF, por sus siglas) en un afán de abarcar la diversidad de prácticas que ocurren en América Latina. No obstante, se advierte que el uso de diferentes denominaciones dificulta su visibilidad y con ello la forma en que se aborda, se piensa y se habla sobre el fenómeno.⁵ Esta diversidad acarrea otras desventajas, entre las que se enuncian las dificultades para su medición e investigación, así como la comparación entre contextos y la posición ambigua de las leyes en relación con su ocurrencia (Greene, 2019); de ahí la conveniencia de precisar la definición por la que se opta en este trabajo.

El matrimonio infantil se conceptualiza como aquél en que al menos uno de los contrayentes es menor de 18 años; ya sea civil, religioso o consuetudinario (Davis, Postles y Rosa, 2013). El calificativo infantil se atribuye al periodo que abarca la niñez. El matrimonio prematuro o precoz, por otro lado, se refiere a las uniones formales e informales en que uno o ambos cónyuges ya han alcanzado la mayoría de edad en razón de la legislación de su país, pero tienen menos de 18 años (Anti-Slavery, 2015). Además, su adjetivación se relaciona con el inicio anticipado de la vida en pareja (Greene, 2019) y con la presencia de factores que les impiden consentir la celebración del matrimonio tales como su desarrollo físico, emocional y/o psicosocial, o la propia carencia de información (De Silva, 2008). Así pues, puede decirse que éste último concepto es más amplio que el matrimonio infantil ya que incorpora una valoración más allá de la edad, “haciendo que se considere inapropiado y demasiado prematuro para ser permitido” (ECPAT Internacional, 2016, p. 75).

⁵ De acuerdo Greene (2019), en todos los contextos, frente a la noción de matrimonio infantil las personas entrevistadas se mostraron dudosas, no así cuando se hacía referencia a “vivir juntos” como pareja, práctica que se identificó fácilmente.

La definición de matrimonio forzado centra su atención en la incapacidad, de una o ambas partes, de expresar su consentimiento libre y pleno para contraer o terminar el matrimonio. En este sentido, se propone visibilizar la restricción de la voluntad personal a través de la coacción, la amenaza, la violencia, los abusos o la presión de los padres o familiares. Es decir, la intervención de una tercera persona para que se produzca (Domínguez y Alvarado, 2019; Muralles, 2016).⁶ A propósito, este término debe distinguirse del matrimonio concertado (*arranged marriage*), con el cual suele confundirse y usarse indistintamente. Domínguez (2017) indica que su diferencia principal es la aceptación, pues en el matrimonio pactado las partes consienten a los padres o una tercera persona la elección del esposo o esposa y “se le informa a la mujer y se solicita su consentimiento, muchas veces si ella se niega el matrimonio no se lleva a cabo” (p. 21).

Desde algunas perspectivas, la concepción de la niñez incluiría *per se* la incapacidad de otorgar un consentimiento libre y pleno; consecuentemente, todo matrimonio infantil sería un matrimonio forzado (Pelayo, 2015). No obstante, esta postura desconoce la autonomía progresiva de las y los adolescentes, esto es, la capacidad de tomar decisiones por sí mismos y asumir responsabilidades de manera paulatina, conforme su desarrollo y madurez, así como la particularidad de la determinación, sus riesgos y consecuencias (Red de Jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos [Elige], 2019a; Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], s.f).⁷ Así las cosas, un matrimonio forzado podría producirse a cualquier edad, por tanto, no todos los matrimonios forzados son uniones entre personas menores de 18 años. En el mismo sentido, los comités para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de los Derechos del Niño (2014), abrirían la puerta a la dispensa por edad, pues reconocen que:

Como una cuestión de respeto a las capacidades en evolución del niño y a su autonomía a la hora de tomar decisiones que afectan a su vida, en circunstancias excepcionales se puede permitir el matrimonio de un niño

⁶ No obstante, se alerta que una relación forzada no siempre ocurre así inicialmente, sino que se recalifica con el transcurso del tiempo, cuando a una relación por acuerdo mutuo se van sumando factores de coerción y opresión del hombre hacia la mujer, de la familia hacia la pareja, así como de la comunidad y las instituciones, que inciden en su control (Flasco Guatemala *et. al*, 2016).

⁷ La Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos (2019) afirma que tanto como aumenta la capacidad de las personas adolescentes para adoptar sus decisiones, debe disminuir la tutela de las instituciones. Así pues, la responsabilidad del Estado sería establecer las condiciones para que éstos puedan ejercer sus derechos y no la simple prohibición de conductas; con base en su derecho a la participación.

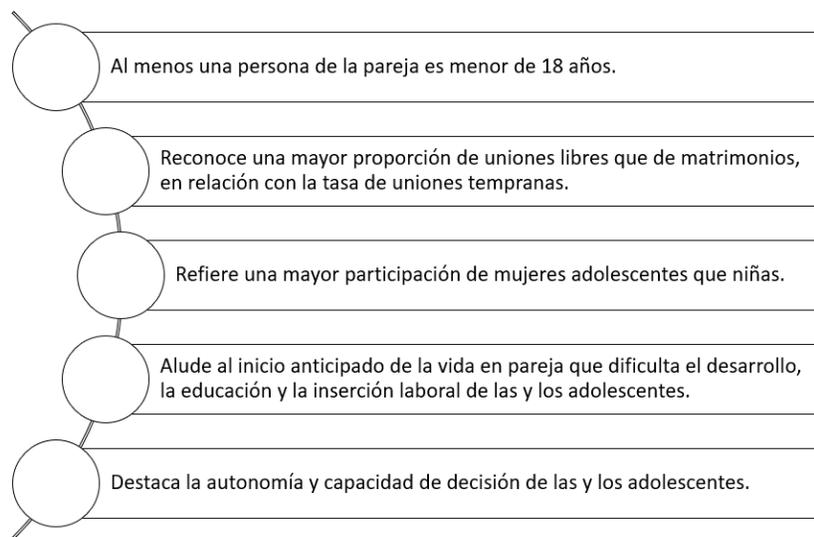
maduro y capaz menor de 18 años, siempre y cuando el niño tenga como mínimo 16 años de edad [...] basándose en motivos excepcionales legítimos definidos por la legislación. (p. 9)

Igualmente, la Relatora especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de esclavitud (Consejo de Derechos Humanos, 2012) aseguró que “cuando sean posibles esas excepciones, deben establecerse procedimientos rigurosos para asegurar que el matrimonio redunde en el interés superior del [adolescente]” (p. 20). Al respecto, Melchiorre (2004) sostiene que la dispensa de la autoridad administrativa o judicial competente pasa la prueba del debido proceso en que se valora el interés superior (traducción propia).

Finalmente, las uniones tempranas agrupan tanto los matrimonios celebrados ante la autoridad civil como las uniones de hecho entre dos personas, en que al menos una de ellas es menor de 18 años. En este trabajo se prefiere y se optará por el uso de esta expresión sobre matrimonio infantil por las razones que se listan abajo (véase figura 4):

Figura 4

Elementos que integran el concepto de uniones tempranas



Fuente: Elaboración propia.

- Primera, porque el matrimonio es una figura legal, pero como se revisará más adelante, en México una mayor proporción de las uniones tempranas son uniones libres (Fondo Camy, 2018).
- Segunda, porque al calificarlas como infantiles se incluye en ellas a niñas y niños, aunque en México ocurren principalmente entre adolescentes (Fondo Camy, 2018).

- Tercera, porque al considerarlas tempranas se alude a que el matrimonio o la unión libre obstaculizan el desarrollo físico, psicológico y emocional de las/os adolescentes y compite con su escolarización y entrada al mercado laboral (Grupo de Trabajo del Programa Conjunto Interinstitucional para poner fin a las uniones tempranas en América Latina y el Caribe, 2021).
- Cuarta, porque ayuda a reconocer los procesos afectivos y las formas en que las y los adolescentes experimentan sus relaciones interpersonales, “evidenciando la autorregulación sobre su autonomía” (Elige, 2019b, p. 16), en contraposición a los argumentos en torno a su incapacidad para adoptar sus propias decisiones sin interferencias ajenas y asumir responsabilidades, incluidas aquellas relativas a la construcción de sus proyectos de vida en pareja.

2.2. Panorama general de las uniones tempranas en el mundo

Las uniones tempranas, ya sean matrimonios o uniones libres, son una práctica universal, es decir, ocurren en todas las regiones y países del mundo. Se sabe que se registran tasas mayores de uniones tempranas en el sur de Asia y en África Subsahariana. De hecho, las diez naciones con las tasas más altas se ubican en estas zonas. Entre ellas, Níger es el país que reporta la tasa más alta de mujeres de 20 a 24 años que se unieron antes de cumplir 18 años (Girls Not Brides, 2020). Sin embargo, esta práctica no es ajena a América Latina. Si se consideran los números absolutos Brasil y México aparecen en los lugares quinto y octavo entre los países con más uniones tempranas (véanse ilustraciones 1 y 2 en la página siguiente) y, aunque en general han venido disminuyendo, se afirma que en nuestra región no se observa un cambio significativo.

De acuerdo con el más reciente estudio sobre la evolución de la evidencia en torno a las uniones tempranas, que derivó de la revisión de casi cuatrocientos artículos sobre matrimonio infantil y uniones libres en países de ingresos medios, es posible confirmar que son más las niñas y las adolescentes que sus homólogos varones quienes participan en las uniones tempranas; incluso en aquellos países en que esta práctica es menos común. Asimismo, se subraya que en una variedad de entornos son las niñas y adolescentes más empobrecidas y las que habitan en zonas rurales las más propensas a casarse o cohabitar con su pareja antes de los 18 años, que aquéllas cuyos hogares se sitúan en el quintil más rico o que viven en regiones urbanas (Malhotra y Shatha, 2021).

Ilustración 1

Los 10 países con las tasas más altas de uniones tempranas (2020)*

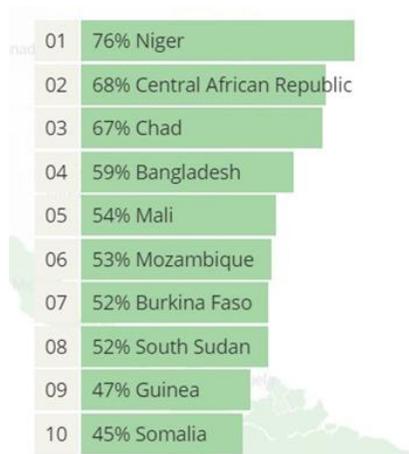
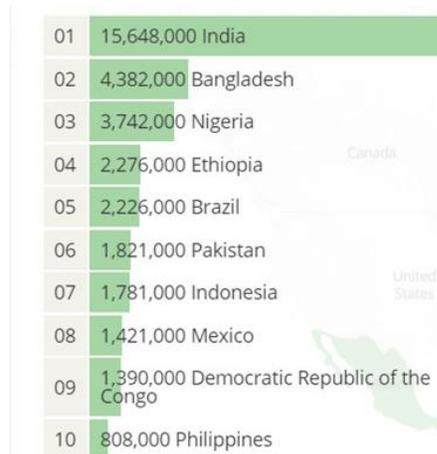


Ilustración 2

Los 10 países con los números absolutos más altos de uniones tempranas (2020)



*Se refiere al porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que se casaron o unieron por primera vez antes de los 18 años.

Fuente: Girls Not Brides, con base en Child Marriage Database de Unicef para 2020.

En cuanto a sus determinantes, Malhotra y Shatha (2021) encontraron que las uniones tempranas son un fenómeno de causas complejas e interrelacionadas. No obstante, consideran que la mayor parte de la evidencia apunta a tres factores: *i)* el arraigo de las normas sociales en torno a la sexualidad de las mujeres, que se manifiestan en formas diferentes como la protección de su castidad u honor, como legitimación de la actividad sexual prematrimonial o como “sexo transaccional” que conduce a un arreglo matrimonial; *ii)* la pobreza y el deseo de las familias “de tener una boca menos que alimentar” especialmente en tiempos de crisis y conflictos, o para concretar arreglos económicos como la dote; y *iii)* los roles de género relacionados con la maternidad, especialmente ante la ausencia de alternativas de educación y empleo para las adolescentes.

Por último, con respecto a sus consecuencias, las autoras mencionan que la evidencia es concluyente en la asociación de las uniones tempranas con el menor uso de anticonceptivos, la maternidad precoz y la fecundidad. Señalan que también se ha documentado suficientemente la ocurrencia de violencia, así como el miedo al divorcio y al abandono que experimentan las mujeres, pero que los análisis todavía son limitados al abordar la pobreza como impulsora de la

incorporación femenina al mercado laboral y que son menos aún los estudios que tratan cuestiones como la duración y la calidad de las uniones tempranas.

2.3. El abordaje de los estudios sobre la prohibición legal de las uniones tempranas

Las investigaciones en torno a la prohibición legal de las uniones tempranas son todavía incipientes y centradas en demostrar el cambio de paradigma en el marco normativo, que pasó de la doctrina de la situación irregular a la de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.⁸ Los trabajos encontrados fueron elaborados en el quinquenio 2015-2020 y se ocupan de contrastar las legislaciones de los países frente a los instrumentos internacionales de derechos humanos (*véanse* Abarca *et al.*, 2019; Bautista, 2020; Cadme, 2016; Larreta, 2015).⁹

El trabajo de Bautista (2020), definido por la autora como un estudio de caso colectivo de la experiencia nayarita para prohibir las uniones tempranas, también acude a la revisión de lo ocurrido en Aguascalientes, con el objetivo de ilustrar lo que califica como la crisis en la implementación de las reformas a los códigos civiles respectivos. Interesa para los fines de esta investigación porque en él pueden anticiparse hallazgos en relación con el proceso de transferencia de políticas, tales como de dónde se adoptaron las ideas y cómo éstas permearon en el proceso político del estado, así como los actores que participaron.

A propósito, la autora reconoce que la Organización de las Naciones Unidas a través de sus agencias, jugó un papel muy importante en la integración de este tema a la agenda del gobierno mexicano e identifica el lanzamiento de la campaña “De la A (Aguascalientes) a la Z (Zacatecas). México sin unión temprana y matrimonio de niñas en la ley y en la práctica” como el punto de partida de su proceso de incidencia. En sus palabras: “se habló del tema en todos los foros posibles,

⁸ La doctrina de la situación irregular “preveía cierta protección para las y los niños que se encontraban en una situación excepcional” (González, 2015, como se citó en Bautista, 2020, p. 5) como aquellos en conflicto con la ley, en estado de abandono o riesgo, y quienes viven con una discapacidad; mientras que la doctrina de la protección integral reconoce que todas las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos humanos y que corresponde a las autoridades observar el principio de interés superior siempre que se adopte una decisión que pueda afectarles; cuyo fundamento es la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹ Los estudios a que se hace referencia son: *i*) Crítica jurídica a la prohibición de la celebración de matrimonios y uniones de hecho entre menores de dieciocho años (Larreta, 2015); *ii*) Análisis jurídico de las reformas al código civil sobre la edad mínima de las personas para contraer matrimonio (Cadme, 2016); *iii*) Eficacia de la derogatoria del matrimonio infantil para garantizar el interés superior del niño, niñas y adolescentes en El Salvador (Abarca *et al.*, 2019); y Proceso de implementación de las reformas realizadas al Código Civil en Nayarit para la erradicación del matrimonio infantil en el estado (Bautista, 2020). Los dos primeros se refieren al caso de Ecuador, ocurrido en 2015; mientras que en El Salvador se reformó la legislación en 2017.

en conmemoraciones del día de la mujer, del día internacional de la niña, del día internacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres, entre otros” (p. 20).

Al referirse al proceso de adopción de esta agenda en Nayarit, la autora -quien entonces formaba parte de la legislatura del estado como presidenta de la Comisión de Niñez, Juventud y Deporte de la Cámara de Diputados- enumera tres acontecimientos que la enmarcan. Primero, su acercamiento con las instituciones locales relacionadas con la niñez; segundo, la suscripción de la iniciativa “10 x la infancia” (2014) luego de sostener reuniones con la representación de Unicef en México y tercero, la promulgación de la Ley de derechos de niñas, niños y adolescentes para la entidad (2015). En este sentido afirma, “después de lograr la ley, el siguiente objetivo fue eliminar las excepciones para contraer matrimonio en el Código Civil” (p. 24). Concluye que su acercamiento con Unicef la llevó a adoptar la agenda que esta agencia impulsaba en todo el país y que recibió su acompañamiento para promover las reformas legislativas; lo que permite probar adelantadamente el argumento de esta tesis, que se desarrollará y buscará demostrarse en el capítulo tres.

2.4. Las uniones tempranas en México

En los apartados siguientes se ofrecen las tasas de uniones tempranas en 2009, 2014 y 2018, obtenidas de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, para caracterizar las uniones tempranas según entidad federativa, modalidad, zonas rurales y urbanas, así como la edad de las adolescentes que participan en ellas. Esta información se complementa con cifras del Censo de Población y Vivienda (2020) e investigaciones de naturaleza cualitativa para abordar las motivaciones de las adolescentes casadas o unidas y las implicaciones en los ámbitos de la educación, la salud sexual y reproductiva, así como la violencia.

2.4.1. Tasa de uniones tempranas y características de esta práctica

En México, dos de cada diez mujeres de 20 a 24 años se casaron o vivieron en unión libre antes de haber cumplido 18 años (Inegi, 2018). Con todo, esta tasa de unión temprana no es crítica, según la clasificación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, que ubica este parámetro en el 30% (2012, como se citó en Rivero y Palma, 2017a). Además, según los datos para el mismo año, las uniones libres representan una proporción mayor de la tasa de uniones tempranas (*véase* tabla 3); no obstante, esto varía entre las entidades federativas.

Tabla 2

Tasa de uniones tempranas, según entidad federativa (México, 2009-2018)*

Entidad	2009			2014			2018		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Aguascalientes	17.0	14.6	23.4	19.2	19.8	17.6	17.7	14.9	23.6
Baja California	23.1	21.8	31.1	24.5	21.3	43.3	18.2	16.1	33.6
Baja California Sur	22.5	20.5	29.0	21.7	22.4	19.4	22.9	21.9	25.4
Campeche	27.2	23.2	33.7	22.0	16.1	29.9	26.3	22.8	31.6
Coahuila	21.4	20.2	29.5	27.3	26.1	35.6	26.6	26.8	25.7
Colima	17.8	15.9	23.6	19.4	18.3	22.1	20.9	18.7	28.4
Chiapas	32.0	23.6	37.4	30.4	15.5	37.3	30.1	23.5	33.5
Chihuahua	19.9	17.7	30.7	24.5	23.7	29.4	21.3	19.5	29.4
Ciudad de México	14.1	13.9	29.7	13.0			8.9		
Durango	24.0	19.3	32.3	23.6	15.9	36.6	23.5	17.8	33.2
Guanajuato	17.6	15.6	21.1	21.0	20.9	21.1	21.2	20.2	22.4
Guerrero	30.9	23.6	37.0	28.5	24.1	32.1	32.2	21.6	39.4
Hidalgo	23.0	19.0	25.0	20.5	14.7	23.4	25.9	21.5	27.7
Jalisco	17.3	16.2	21.0	18.1	15.3	26.8	20.7	19.5	24.9
México	18.9	17.1	24.3	18.3	16.7	22.1	16.2	14.3	20.9
Michoacán	22.1	19.1	25.3	23.4	21.8	25.0	27.7	22.2	32.9
Morelos	20.8	17.5	26.1	22.7	19.2	27.9	20.0	18.4	22.2
Nayarit	24.6	17.1	32.4	29.1	22.0	37.3	27.2	15.1	39.7
Nuevo León	19.9	18.9	32.6	21.6	20.3	34.4	15.7	13.9	32.7
Oaxaca	24.5	15.2	28.1	25.1	17.1	28.0	24.1	20.9	25.2
Puebla	22.6	16.9	29.3	20.7	16.9	25.3	20.8	14.1	27.5
Querétaro	17.0	14.0	20.7	15.1	9.7	21.8	15.9	11.0	21.6
Quintana Roo	26.9	25.2	33.5	26.0	24.5	34.1	24.0	19.8	42.2
San Luis Potosí	20.8	15.4	27.3	20.3	15.1	27.2	17.4	11.1	26.0
Sinaloa	24.4	20.2	31.3	23.3	16.3	37.0	20.6	12.1	36.4
Sonora	18.6	16.5	26.5	18.5	16.6	25.5	20.2	17.5	29.6
Tabasco	28.4	20.7	32.8	24.1	12.5	29.9	31.9	19.4	39.0
Tamaulipas	17.8	15.2	31.8	20.2	17.2	34.5	17.9	15.2	35.5
Tlaxcala	21.3	18.8	22.4	19.2	15.9	20.9	18.4	16.7	19.4
Veracruz	26.3	19.6	32.4	26.9	18.2	34.3	27.0	22.2	30.3
Yucatán	19.7	16.5	25.4	18.3	14.0	25.7	19.7	15.3	27.2
Zacatecas	23.1	20.7	24.8	28.5	19.1	34.4	22.4	15.9	27.4

* Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que se casaron o unieron antes de cumplir 18 años (n=15031 en 2009; 14023 en 2014; 14333 en 2018).

Fuentes: Pérez y Hernández 2015 para 2009; ONU Mujeres 2015a para 2014 y Pérez (en prensa) para 2018.

Como se ilustra en la tabla 2, las entidades federativas que registraron las tasas más altas de uniones tempranas en 2018 fueron Guerrero y Tabasco (32%), Chiapas (30%) y Michoacán (28%). Por el contrario, consistentemente la Ciudad de México (9%) es el estado con la menor tasa de uniones tempranas, secundado a cierta distancia por Nuevo León y Querétaro (16%), así como Aguascalientes y Baja California, con 18% respectivamente. Las mayores tasas de uniones tempranas en estos estados coinciden con un porcentaje más grande de su población viviendo en pobreza y, a la inversa, en los que se registraron tasas menores están mejor ubicados respecto al nivel de bienestar de su población, pues un porcentaje más pequeño vive en situación de pobreza;¹⁰ lo que sugiere una posible relación entre ambos fenómenos.

Asimismo, es posible identificar una mayor tasa de uniones tempranas entre las poblaciones rurales (Pelayo, 2015). En todas las entidades federativas, la tasa de mujeres de 20 a 24 años que se unieron antes de la mayoría de edad es más alta en las localidades rurales que las urbanas, inclusive llegando a superar no sólo las tasas generales que se presentaron antes, sino también el nivel crítico. Por ejemplo, en Guerrero y Tabasco se reportó una tasa de 39% respectivamente en 2018, de 36% en Sinaloa y de 33% en Chiapas, Michoacán, Durango e incluso en Baja California. Sin embargo, esta tasa es por mucho más alta en las localidades rurales de Quintana Roo, donde alcanza hasta 42% (véase tabla 2).

Respecto a la modalidad, vivir en unión libre representa una proporción mayor de las uniones tempranas. Según la tabla 3, oscila entre el 68% en Zacatecas y el 95% en la Ciudad de México. Particularmente en siete entidades federativas (Ciudad de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sonora y Tlaxcala) nueve de cada diez uniones tempranas son uniones libres.

Por último, respecto a la edad de las mujeres que se unieron tempranamente, los datos de la Enadid 2018 indican que sólo el 3.7% de las mujeres de 20 a 24 años se casaron o vivieron con su pareja en unión libre antes de cumplir 15 años. Esta tasa se incrementa a 7.7% para el caso de quienes lo hicieron antes de los 16 años y es de 13.7% para las mujeres que se casaron o unieron antes de los 17 años.

¹⁰ Según datos del Coneval para 2018, el porcentaje de la población viviendo en pobreza en estos estados era: Chiapas (77), Guerrero (66), Tabasco (54), Michoacán (46), Ciudad de México (30), Querétaro (28), Aguascalientes (26), Baja California (23) y Nuevo León (14).

Tabla 3

Tasa de uniones tempranas, según modalidad y entidad federativa (México, 2018)*

Entidad	Tasa de uniones tempranas**	Proporción de uniones libres entre las uniones tempranas
Aguascalientes	17.7	82.5
Baja California	18.2	86.6
Baja California Sur	22.9	86.5
Campeche	26.3	77.5
Coahuila	26.6	86.0
Colima	20.9	87.0
Chiapas	30.1	74.7
Chihuahua	21.3	86.6
Ciudad de México	8.9	95.3
Durango	23.5	77.9
Guanajuato	21.1	82.9
Guerrero	32.2	70.9
Hidalgo	25.9	90.6
Jalisco	20.7	80.4
México	16.2	78.7
Michoacán	27.7	76.1
Morelos	20.0	84.4
Nayarit	27.2	93.6
Nuevo León	15.7	77.5
Oaxaca	24.1	77.2
Puebla	20.8	91.5
Querétaro	15.9	91.7
Quintana Roo	24.0	82.1
San Luis Potosí	17.4	78.6
Sinaloa	20.6	79.1
Sonora	20.2	92.5
Tabasco	31.9	84.2
Tamaulipas	17.9	85.6
Tlaxcala	18.4	93.5
Veracruz	27.0	86.7
Yucatán	19.7	79.0
Zacatecas	22.4	68.3

* Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que se unieron antes de cumplir 18 años (N=14,333).

** Datos ponderados

Fuente: Inegi. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2018.

2.4.2. Motivaciones que se esgrimen en relación con las uniones tempranas

La literatura sobre el tema coincide en señalar que las uniones tempranas se vinculan con factores económicos, sociales y culturales que actúan como impulsores, mediados por el origen étnico, el nivel educativo y el contexto comunitario (Cabrera, 2011; Davis, Postles y Rosa, 2013; Grupo de Trabajo del Programa Conjunto Interinstitucional para poner fin al matrimonio y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe, 2021; Rivero y Palma, 2017a).¹¹ En este trabajo tales elementos se organizan en torno a tres categorías, los primeros, atribuibles al hogar de origen de las adolescentes, como las experiencias de violencia y la vulnerabilidad económica; los segundos, vinculados con normas socioculturales relacionadas con el género, entre ellos el inicio de la vida sexual, el embarazo y la maternidad, y una última que demuestra que las uniones tempranas también pueden ser producto de una decisión libre de las y los adolescentes. Se optó por ilustrar las afirmaciones generales con testimonios extraídos de la literatura de América Latina incluida la mexicana.

En relación con los hogares de origen de las adolescentes, se hace alusión a la vulnerabilidad económica que experimentan como una motivación para involucrarse en uniones tempranas. Se argumenta que las adolescentes “sienten que [les] ofrecen más seguridad personal y económica que sus hogares natales, junto con una mayor autonomía de sus padres y otros controles sociales” (Greene, 2019, p. 32). De hecho, se afirma que a medida que aumenta la riqueza de los hogares las uniones tempranas descienden gradualmente (Davis, Postles y Rosa, 2013). En México, de acuerdo con Pérez y Hernández (2015), cuanto mejores condiciones socioeconómicas, menor tasa de uniones de menores de edad. Las autoras identifican además un sesgo de género, pues hasta tres veces más mujeres que hombres de los estratos muy bajo y medio, se unieron antes de los dieciocho años y hasta seis veces más para aquellas que se ubicaron en el estrato bajo.

¹¹ Cabrera (2011) califica como condiciones que fomentan el matrimonio infantil y las uniones de hecho, la pobreza, la tradición matrimonial de los pueblos indígenas y la ausencia de políticas públicas específicas de atención a las y los adolescentes. Davis, Postles y Rosa (2013), por su parte, señalan que estas prácticas son fruto de una combinación de pobreza, desigualdad de género y la falta de protección de las niñas/os y adolescentes; que se agravan con un acceso limitado a la educación de calidad y oportunidades de empleo y que se ven reforzadas por las normas sociales. El Grupo de Trabajo del Programa Conjunto Interinstitucional para poner fin al matrimonio y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe (2021), apunta que se relacionan con las desigualdades de género, violencia, pobreza, abandono escolar, embarazo adolescente, así como marcos legales y políticas inadecuadas, limitadas o inexistentes. Por último, Rivero y Palma (2017a) encontraron que los estudios sobre las uniones tempranas las relacionan con la persistencia de roles de género diferenciados, el deseo de las familias de asegurar su futuro financiero y el de sus hijas, así como protegerlas de agresiones sexuales y controlar su actividad sexual.

El testimonio que se presenta enseguida expresa la preocupación de una adolescente salvadoreña por no pasar hambre, al tiempo que refleja la prevalencia de los estereotipos en torno al papel de los hombres como proveedores de los hogares en el imaginario de sus padres.

Gloria. - Cuando vivía con mis papás yo pasaba hambre. Éramos seis hermanos y la comida no alcanzaba. Mis papás también vendían pescado. Nosotras aguantábamos hambre cuando no había dinero, cuando estaban mal las ventas. Desde que estoy con mi compañero no pasa eso. Cuando me acompañé con él, yo tenía 15 años, mis papás no dijeron nada. Ni por la edad. Mis papás me habían dicho que eligiera un marido que trabajara para darme de comer, que no tuviera que trabajar yo para mantenerlo a él. (Unfpa, 2017, p. 22)

Otro factor relacionado con el hogar de origen tiene que ver con el deseo de abandonar un entorno familiar caracterizado por la violencia. En palabras de una adolescente dominicana: “me casé porque necesitaba huir de casa. Me abusaban demasiado. Me golpeaban. Me pegaban con palos. Me decían ‘loca, desvergonzada’. Un día dije ‘Ya no aguanto más’” (Greene, 2019, p. 33). Así pues, la expectativa de las adolescentes es escapar del hogar y obtener protección. El relato de la adolescente salvadoreña que se reproduce enseguida lo representa con precisión.

Carolina. - Me acompañé a los 14 años para huir de mi papá. Mi papá quiso abusar de mí cuando yo cumplí 10 años. Yo le dije que no podía hacerme eso porque era mi papá. Yo sabía que lo que él me quería hacer no era bueno. Eso lo aprendí en la escuela, el profesor nos decía que a nosotros no nos podían tocar, mucho menos el papá, que eso era malo. Yo huía de mi papá y hacía todo por no verlo. Pero él me seguía, me atajaba por el camino, yo corría.

Mi abuela fue la única que creyó que mi papá quiso abusar de mí. Mi abuela decía que, si yo seguía yendo a la escuela, mi papá me iba a agarrar ahí, entonces dejé de ir a la escuela. Cuando ya nos habíamos ido con mi abuela a donde una tía, también tenía miedo de mi papá. Entonces, me acompañé. (Unfpa, 2017, p. 34)

En el mismo sentido, varios de los estudios revisados, elaborados con base en entrevistas y encuestas con adolescentes que se casaron o unieron tempranamente, dan cuenta de la normalización de la violencia en los hogares y su ejercicio casi sistemático, ya sea como represión o control excesivo, pasando por los golpes y hasta la violación sexual.

Rosario Guadalupe (salvadoreña). - Mis dos hermanas, mayores que yo, se acompañaron a los 13 años. Huyeron de la casa. Mis hermanos abusaron de mi hermana mayor y trataron de abusar de mí. Mi otra hermana se salvó del abuso porque se acompañó rápido. Cuando mis hermanas se fueron sólo yo quedé en la casa. Entonces mis dos hermanos mayores trataron de abusar de mí. No lograron porque yo me resistía, luchaba para que no me maltrataran.

 Mi mamá nunca me dijo nada por andar con el que ahora es mi esposo. Prácticamente, ella me empujaba a estar con él. Cada vez que yo necesitaba algo, ella me decía: pídele a él, pídele a él. (Unfpa, 2017, p. 50)

Las concepciones sociales en torno al amor romántico, el control de la actividad sexual femenina, la reprobación de las manifestaciones sexuales o afectivas, así como las presiones familiares ante la ocurrencia de un embarazo y el cumplimiento del mandato de la maternidad; son factores vinculados con las normas socioculturales de género que también influyen en la definición de las adolescentes de unirse o casarse. El fragmento de una investigación llevada a cabo en México da cuenta de la precipitación de la unión a causa de un embarazo no planeado:

 Arcelia conoció a Andrés cuando ambos estaban en la escuela secundaria [...] Ella dice que tenían una buena relación, se llevaban bien y se cuidaban él uno al otro. Arcelia quedó embarazada cuando tenía 15 años y ambos estaban a punto de terminar la secundaria. Ella le dijo que quería continuar con el embarazo y él le contestó que la respaldaría. Y lo hizo. (Rivero y Palma, 2017a, p. 10)

El control social cuando se interactúa con el sexo opuesto y la censura de cualquier manifestación sexual o romántica también hacen las veces de detonadores de las relaciones y su formalización (Rivero y Palma, 2017b). En el estudio de Cabrera (2011) se destaca el testimonio de una adolescente guatemalteca:

 Yo tenía 14 años cuando tuve mi primera relación, primero fuimos novios, me respeto seis meses y después ya nos juntamos. Su mamá mucho me regañaba y me decía que por qué no nos juntábamos si queríamos estar juntos, que era peligroso estarse viendo en la calle. (p. 51)¹²

¹² Al respecto, la Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos (s.f: 56) opina que el ejercicio pleno de la sexualidad está exorcizado por mandatos morales.

Esta autora pone énfasis en la potencia de la especulación como un medio de vigilancia de la conducta, particularmente importante en la tradición indígena. Alude que “el rumor, basado en una mezcla de ficción y realidad, señala la sospecha y anticipa las consecuencias de una probable conducta, que no siempre ocurre” (p. 72); pero cuya fuerza radica en su difusión.¹³ En la narración que se transcribe abajo, se destaca el poder del rumor y la creencia de la familia de una adolescente salvadoreña de que las mujeres que van a la escuela buscan pareja:

Dolores. - Cuando iba a sexto grado mis abuelos me dijeron que tenía que dejar de estudiar. Me dijeron ‘ya no podés estudiar porque cuando las bichas van a la escuela solo van a buscar novios, a verse con alguien’.

A mi abuela le dijeron que yo andaba teniendo relaciones con él [un hombre que no era su pareja, pero al que le hablaba]. En mi casa me dijeron ‘Vos ya sos algo de él y nosotros no queremos platos rotos’.

Me obligaron a juntarme con él. (Unfpa, 2017: 58)

Los discursos y las prácticas en torno al amor romántico acentúan la aparente pertenencia a la persona de la que se es pareja y la “conexión” que se genera luego del involucramiento sexual. En el relato de Brenda, una adolescente mexicana, puede hallarse que se entremezclan el control parental, la idea de salvaguardar la reputación de la adolescente, las restricciones económicas y la experiencia de haber forjado cierta intimidad entre ella y su pareja, por la conjugación de lo emocional con lo sexual.

Brenda-. Su relación con [...] Beto comenzó cuando eran pequeños. Durante un tiempo mantuvieron un amor platónico, limitándose a escribir cartas de amor y saliendo a pasear. Sin embargo, cuando cumplió 13 años, se involucraron sexualmente como novio y novia. Según Brenda estaban muy enamorados y su relación era tan seria que Beto fue su chambelán en su fiesta de 15 años. Poco después quedó embarazada. Ya había abandonado la escuela durante el primer año de secundaria porque el dinero no alcanzaba en su hogar y se vio obligada a trabajar tiempo completo. Beto, por otra parte, todavía estaba en la escuela. Cuando le dio la

¹³ A propósito de cómo se inician las uniones entre adolescentes en las comunidades indígenas de Chiapas, donde el cortejo público está mal visto, se reconocen cuatro prácticas. Primera, cuando la pareja está interesada en iniciar una relación, la mujer le pide al hombre que solicite formalmente a sus padres que aprueben la unión. Entonces los padres de éste se reúnen con la familia de la mujer y expresan su interés, lo que es equivalente a una pedida de mano. Segundo, cuando se ve a un hombre y una mujer platicando o besándose, las autoridades locales pueden encarcelar al hombre y obligarlo a casarse con la mujer como una forma de reparar el honor. Tales matrimonios no son civiles, pero sí formalizados ante las autoridades comunitarias. Tercera, cuando ambos están interesados en tener una relación y huyen juntos y cuarta, como una reparación después de un embarazo (Rivero y Palma, 2017).

noticia de su embarazo, su primera reaccionar fue cuestionar el futuro de su relación porque él no tenía planes de empezar a trabajar.

A partir de ese momento las cosas empeoraron para Brenda. Su madre fue a hablar con los padres de Beto, quienes le prohibieron tener más contacto con Brenda. [...] La madre de Brenda entonces alegó que Beto nunca sería responsable del bebé y forzó a Brenda a abortar. Entonces Beto regresó a la escuela. Empezó a evitar la supervisión de sus padres y comenzó a seguir a Brenda en la calle, alegando haber cambiado y desafiándola a que huyera con él. Al principio se resistió, pero un día la siguió y terminaron pasando la noche en un motel. Era la primera vez que Brenda había pasado la noche fuera de su casa. Ella sintió que después de hacer esto, “ya no pertenecía a su madre, sino a Beto”, y no regresó a casa. (Rivero, 2017a, p.11)

Por último, aunque poco visibilizados en la literatura, comienzan a surgir estudios sobre las uniones tempranas que aluden a la voluntad de las y los adolescentes de unirse por acuerdo mutuo. Una investigación llevada a cabo en Guatemala reveló que el 81% de las adolescentes encuestadas respondieron que la causa de su primera unión fue que “querían estar juntos” (Flacso Guatemala *et. al.*, 2016). En un ejercicio similar con adolescentes salvadoreñas, el 79% mencionó la misma razón, muy por encima de la ocurrencia de un embarazo (Unfpa, 2016). Empero, se advierte que es necesario llevar a cabo un análisis más detallado del contexto en el que tienen lugar (Flacso Guatemala *et. al.*, 2016).

La opinión de una adolescente chiapaneca refiere: “Si hubiera pedido permiso, no me lo hubieran dado; me hubieran llevado con cadenas a Toluca, porque mi mamá no lo iba a permitir. Como fue una decisión nuestra, tuvo que aceptarlo” (Elige, 2019b, p. 56). En un sentido similar, la siguiente narración corresponde a la decisión libre de una adolescente salvadoreña que incluso refirió haber estado observando antes a su pareja y encontrado virtudes en él como su amabilidad, educación, buen trato y respeto.

Rosario-. Me acompañé a los 12 años y tuve a mi primera hija a los 13 [...] Yo decidí todo eso. Me enamoré de él y me acompañé. No lo pensé mucho. Yo me dije: bueno, me voy a acompañar. Primero Dios todo me vaya bien. Le dije a mi mamá que estaba enamorada, ella siempre me daba consejos, que eligiera bien al hombre para papá de mis hijos, que me cuidara, que pensara bien las cosas. Le dije que no me importaba si

ella quería o no quería, de todos modos, yo ya estaba acompañada. “De todos modos ya decidiste”, dijo mi mamá resignada. (Unfpa, 2017, p. 18)

2.4.3. Implicaciones de las uniones tempranas

En este apartado se repasan las tres consecuencias más expuestas en la literatura sobre las uniones tempranas, a saber, la disminución de la asistencia escolar, particularmente entre las adolescentes en unión libre; los embarazos, también más frecuentes entre éstas; y la exposición a situaciones de violencia en razón de la diferencia de edades entre la pareja y según se opte por vivir con la familia de uno u otro cónyuge, que puede hacer más o menos placentera la experiencia. A pesar de ello, en este texto estas implicaciones no se atribuyen a la situación conyugal de las y los adolescentes *per se*, sino que se supone que su ocurrencia e intensidad varían en función de otros factores sociales y económicos, como el acceso a oportunidades, la prevalencia de estereotipos de género y la vulnerabilidad económica.

En torno a la necesidad de contextualizar los fenómenos sociales como “problemas”, Claudio Stern (2003) critica que se suponga que se tratan de fenómenos cuyas características son universales, como si sus causas y consecuencias fueran generalizables; como si significaran lo mismo y tuvieran las mismas implicaciones para cualquier persona, grupo social y sociedad. Afirma que diversos factores se suman y se conjugan para determinar varios tipos y niveles de vulnerabilidad, por ejemplo, ser pobre, ser mujer en una sociedad patriarcal, tener menos educación y ser menor de edad; por mencionar algunos. Así pues, deben analizarse las relaciones entre ellos.¹⁴

Ahora bien, con frecuencia se afirma que las niñas y adolescentes casadas o unidas abandonan la educación; sin embargo, esto puede deberse tanto a la ocurrencia de este evento como a otras condiciones previas o posteriores que, al combinarse, propician la deserción. Es decir, las uniones tempranas no devienen en automático en el abandono de la escuela, pero aparejadas con la poca disponibilidad de recursos económicos en las familias, la atención a los quehaceres del hogar, así como la perspectiva del lugar que ocupa la educación en el proyecto de vida de las adolescentes, con base en la valoración de sus logros y fortalezas académicas (Grupo de

¹⁴ Las investigaciones de Stern, realizadas entre los años 1998 a 2001, se refieren al embarazo en adolescentes desde un enfoque cualitativo en diferentes contextos socioculturales (marginal urbano, popular y clase media-alta).

Información en Reproducción Elegida [GIRE] *at al.*, 2017; Näslund y Binstock 2011);¹⁵ sí influyen en la inasistencia escolar. Por lo que es más adecuado referirse a ésta como una implicación de las uniones o matrimonios tempranos.

De acuerdo con datos del Inegi para 2020, apenas el 11% de las adolescentes (12 a 17 años) que dijeron vivir en unión libre, asistían a la escuela. Este porcentaje es menor que el registrado entre aquellas casadas formalmente, que se ubicó en 37% en ese año. En cualquier caso, para las solteras este valor estaba muy por encima (86%). Entre otras consecuencias vinculadas con una menor asistencia escolar suelen mencionarse: las limitaciones en el acceso a empleos calificados y más formales; la disminución de la capacidad y la confianza para la toma de decisiones en una relación, por ejemplo, sobre el uso y distribución del gasto, la utilización de métodos anticonceptivos y cuándo tener hijas/os, así como en relación la alimentación y la salud de éstas/os; la menor participación en actividades públicas y, en el largo plazo, la reducción de las oportunidades de empleo y hasta la reproducción del ciclo de pobreza para las adolescentes y su descendencia (Parsons *et al.*, 2015; Pelayo, 2015 y Turner, 2013).

Otras de las implicaciones de las uniones tempranas son los embarazos. Las cifras muestran que 4 de cada 10 adolescentes (12 a 17 años) en unión libre, tienen al menos un/a hijo. Esta proporción disminuye a 2 de cada 10 entre las que se identificaron como casadas (Inegi, 2020). Por lo común son atribuidos a las condiciones en que ocurren los encuentros sexuales entre adolescentes, tales como la desinformación o no utilizar métodos anticonceptivos, pero mayormente son consecuencia de la violencia y la coacción contra las adolescentes por parte de sus pares (amigos o parejas), de miembros de su familia o desconocidos,¹⁶ especialmente entre las menores de 15 años. Esto es, la violencia sexual se ejerce mediante el uso de la fuerza física y también con amenazas, manipulación, aislamiento, control financiero o abuso emocional que se

¹⁵ Näslund y Binstock (2011), identificaron que la deserción escolar de las adolescentes es resultado de las uniones tempranas, de embarazos no planeados, de la mala calidad de la educación y del grado de avance en los estudios. Según estos autores, quienes dejaron su educación ya iban mal en la escuela y les faltaban varios años para completar la secundaria, sumado a la percepción de la baja calidad de los conocimientos que recibían. En cambio, quienes optaron por continuar eran académicamente más fuertes y les faltaba menos tiempo para concluir.

¹⁶ De acuerdo con el estudio de Mujeres transformando el mundo (2014), es común que en los casos de la violencia sexual contra niñas y adolescentes en Guatemala, el ofensor sea un miembro de la familia, frecuentemente la pareja de la madre, que también abusa de las hijas con o sin su consentimiento y son pocos aquellos que se atribuyen a hombres completamente desconocidos de la víctima.

asocian a la incapacidad de acceder a servicios de anticoncepción para prevenir un embarazo no deseado (Ipas México, 2017).

Ahora bien, dado que la mayoría de las adolescentes son primigestas, se alude a los riesgos específicos para su salud por su inmadurez fisiológica tales como abortos espontáneos, eclampsia, obstrucciones durante el parto, parto prolongado, hemorragias postparto y fístula obstétrica (Unicef, 2008). Aunque estas afectaciones tienden a asociarse con su edad, se llama la atención respecto a su relación con otros factores como la vulnerabilidad económica o el deseo de esconder el embarazo por temor a la reacción familiar o miedo al rechazo o abandono de sus parejas (Flacso Guatemala *et. al.*, 2016). Por estas razones las adolescentes podrían estar recibiendo atención prenatal de manera tardía, no estar consumiendo los alimentos y micronutrientes necesarios, y teniendo partos sin la atención de personal capacitado (Unfpa, 2015, 2020).

Además de las ya referidas, también se hace mención de las consecuencias psicoemocionales para las adolescentes, que inician con la incertidumbre ante la respuesta de su pareja por el embarazo, pasando por la frustración por los proyectos truncados y las libertades coartadas, hasta la inseguridad ante las nuevas situaciones, así como el estrés por las responsabilidades adquiridas y las tareas de cuidado (Flacso Guatemala *et. al.*, 2016).

Asimismo, se afirma que en general las uniones tempranas se caracterizan por la diferencia de edad entre la pareja, siendo mayores los hombres que las mujeres incluso en sociedades y culturas diferentes. En nuestro país, la mayoría de las adolescentes unidas son por lo menos seis años más jóvenes que su esposo o novio (Rivero y Palma, 2017a); sin embargo, han tendido a disminuir (GIRE *et al.*, 2017). Esta discrepancia de edades, que suele atribuirse a la valoración del atractivo físico de las mujeres, a la optimización de la capacidad reproductiva y a la necesidad de los hombres de acumular capital dado su rol de proveedores (Gayet, 2002; Gómez y Hombrados, 2011), también esconde tras de sí las concepciones sobre la relación entre los sexos.

En opinión de Gayet (2002), la diferencia de edades introduce una cierta distancia entre la pareja que se mantiene por la subordinación de las mujeres, sobre todo económica. Específicamente advierte “los hombres mayores establecen vínculos maritales con mujeres que dependen de ellos” (p. 232). A propósito, de acuerdo con un estudio realizado en tres países, tanto los hombres jóvenes como los mayores que fueron encuestados dijeron estar de acuerdo con que “las novias más jóvenes son preferibles porque son más obedientes y respetuosas con sus maridos” (Coram International y

Plan International, 2015, p. 5) y que el control en su matrimonio sólo se logra casándose con una mujer más joven pues de hacerlo con una mayor se plantea el cuestionamiento de quién está a cargo de la jefatura de la familia.

Por otro lado, según Quilodrán y Sosa (2004), el poder de negociación de una mujer es mayor cuando su pareja tiene una edad similar a la suya, porque tuvieron más o menos el mismo tiempo para educarse e incluso madurar. Además, se apunta que una menor diferencia de edad contribuye a disminuir la dependencia de la mujer tanto en términos de económicos como de su contacto con redes de apoyo como sus padres o familiares, así como de su libertad y autonomía para moverse. Empero, se sabe que estas uniones tienen mayores probabilidades de disolverse. Pese a que esto podría poner fin a las situaciones de abuso, tiene consecuencias más perjudiciales para las mujeres, exponiéndolas a la pobreza “pues son ellas quienes regularmente pierden acceso a los bienes de la pareja” (Pérez, 2020, p. 58).

Las adolescentes unidas pueden continuar viviendo en su hogar de origen o con la familia de su pareja. En el primer supuesto, suelen recibir más apoyo emocional, material, económico y en la crianza de sus hijas/os (Cabrera, 2011; Rivero y Palma, 2017a). En el segundo, puede ser que el respaldo de los suegros permita a la pareja continuar con sus estudios, repartir las nuevas responsabilidades e inclusive limitar las malas conductas del hijo; no obstante, también puede significar un mayor sometimiento y vigilancia para las adolescentes, el incremento de conflictividad, así como la reproducción de situaciones de violencia desde antes presentes en la familia de acogida; aunque no siempre se reconocen por vergüenza o sentimientos de culpa (Cabrera, 2011).

2.4.4. La regulación de las uniones tempranas en México antes de su prohibición

Antes de la emisión de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) ocurrida el 4 de diciembre de 2014, sólo 17 entidades federativas establecían en su normativa los 18 años como edad mínima para que hombres y mujeres contrajeran matrimonio. El resto fijaba un límite de 16 años para ambos contrayentes (7 casos) y otro grupo requería una edad menor para las mujeres (14 años) que para los varones (16 años). Además, como puede observarse en la tabla 4, sólo Baja California Sur, Oaxaca y Veracruz habían eliminado la dispensa para hacerlo antes de la edad mínima, ya fuera con el consentimiento de los padres, abuelos, tutores o un/a juzgador.

Tabla 4

Edad mínima para contraer matrimonio antes LGDNNA, según entidad federativa (México)

Entidad federativa	Edad mínima para contraer matrimonio (antes LGDNNA*)		Dispensa de edad
	H	M	
Nacional	16	14	Vigente
Aguascalientes	16	16	Vigente
Baja California	16	14	Vigente
Baja California Sur	18	18	Derogada
Campeche	16	14	Vigente
Coahuila	18	18	Vigente
Colima	16	14	Vigente
Chiapas	16	16	Vigente
Chihuahua	16	14	Vigente
Ciudad de México	18	18	Vigente
Durango	16	14	Vigente
Guanajuato	18	18	Vigente
Guerrero	18	18	Vigente
Hidalgo	18	18	Vigente
Jalisco	16	16	Vigente
México	18	18	Vigente
Michoacán	18	18	Vigente
Morelos	16	16	Vigente
Nayarit	16	16	Vigente
Nuevo León	18	18	Vigente
Oaxaca	18	18	Derogada
Puebla	16	16	Vigente
Querétaro	16	14	Vigente
Quintana Roo	18	18	Vigente
San Luis Potosí	18	18	Vigente
Sinaloa	16	14	Vigente
Sonora	18	18	Vigente
Tabasco	16	16	Vigente
Tamaulipas	18	18	Vigente
Tlaxcala	18	18	Vigente
Veracruz	18	18	Derogada
Yucatán	16	14	Vigente
Zacatecas	18	18	Vigente

* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

Fuente: Elaboración propia con información del código civil, código familiar o ley de familia de la entidad.

Ante este escenario se advertían tres consideraciones. Primera, fijar una edad diferenciada para que mujeres y hombres se casaran constituía una forma de discriminación, pues no sólo no reconocía el mismo umbral de protección de la ley para ambos contrayentes, sino que reproducían los estereotipos en torno a que el rol social de las mujeres es dedicarse al hogar y a la procreación (Carmona, 2013). Al respecto, se argumenta que este tipo de normas legitimaban la visión según la cual la función social de éstas es dedicarse al hogar y a su esposo, inspirado en que el principal fin del matrimonio es la reproducción, para lo cual las mujeres serían útiles desde la pubertad, según una visión marcada por relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres (Corte Constitucional Colombiana, 2004).

Segunda, las legislaciones federal y estatales que no lo habían hecho, requerían elevar la edad mínima para contraer matrimonio hasta los 18 años, a fin de armonizarse con el parámetro que señalaban las recomendaciones de los órganos de derechos humanos;¹⁷ y tercera, se reconocían excepciones para contraer matrimonio antes de los 18 años con el consentimiento de los padres, tutores o un juez (Carmona, 2013). No obstante, la entrada en vigor de la LGDNN marcó el inicio de un proceso de reforma a nivel nacional. Expresamente en su artículo 45 se señala: las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años. Además, en su primero transitorio urgía a las legislaturas estatales a realizar las modificaciones normativas necesarias en un plazo de 180 días.

Hasta aquí se ha podido establecer que el término uniones tempranas se diferencia del matrimonio infantil, matrimonio forzado y matrimonio prematuro o precoz, porque abarca tanto a las nupcias que se celebran ante la autoridad civil como las uniones libres en que un integrante de la pareja es menor de 18 años, que se califica como temprana porque alude al inicio anticipado de la vida en pareja -puesto que se considera que es un vivencia propia de la adultez- y que reconoce la capacidad de las y los adolescentes para adoptar decisiones autónomas respecto a sus vínculos afectivos, es decir, se posiciona en relación con el respeto a su autonomía progresiva.

¹⁷ En sus observaciones a los informes presentados por México a los comités de Derechos Humanos, Derechos del Niño, para la eliminación de la Discriminación contra las Mujeres y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; se había urgido a las autoridades del país a revisar la legislación y emprender una reforma con objeto de elevar a un nivel internacionalmente aceptable.

Además, se ilustró con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (2018) que las uniones libres son más que los matrimonios en una proporción de casi 8 de cada 10; que las entidades federativas que registran mayores tasas de uniones tempranas también son aquellas que reportan un mayor porcentaje de su población viviendo en pobreza, tales como Guerrero, Tabasco y Chiapas, contrariamente a la Ciudad de México, Nuevo León y Querétaro; que el porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que se casaron o unieron antes de los 18 años, comienza a incrementarse a partir de los 16 años; que la tasa de uniones tempranas es más alta en zonas rurales; y que antes de su prohibición, sólo en tres estados se habían eliminado las dispensas para contraer matrimonio antes de los 18 años.

Capítulo 3. La prohibición legal de las uniones tempranas en México. Evidencias de la transferencia

En este capítulo se aportan argumentos que permitan adelantar respuestas a las preguntas ¿Qué se transfiere? ¿De dónde? ¿Por qué? ¿Quién se involucró? ¿Cuál es el grado de transferencia? y si el contexto facilitó o limitó el proceso, según el marco de transferencia de políticas ideado por Dolowitz y Marsh. Como estos autores sugieren, para demostrar su ocurrencia se acudió a reportes de reuniones e institucionales, comunicados de prensa, declaraciones escritas e instrumentos de política pública como la legislación, planes y programas.

Primeramente, se sitúa el tema como un asunto de derechos humanos con base en un repaso de su inclusión en los instrumentos internacionales, a fin de entender por qué se le nombró como matrimonio infantil y se le atribuyeron ciertas características e implicaciones. Enseguida, se identifican tres momentos que determinaron que el tema adquiriera una creciente importancia en la agenda de las Naciones Unidas, a saber: el llamado a la conmemoración del día internacional de la niña (2012), la publicación del informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre prevención y eliminación del matrimonio infantil (2014) y, derivado de éste, su integración entre las metas de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015).

En relación con las condiciones nacionales, se señala que la alternancia en el gobierno ocurrida en el año 2000, coincidió con un proyecto de apertura de política exterior en materia de derechos humanos. Además, se destaca la importancia de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 2011 dado que comprometía al Estado mexicano a adecuar su derecho interno conforme el derecho internacional, así como la adopción de la agenda 2030 por parte del gobierno de Enrique Peña Nieto, incorporada incluso en el Plan Nacional de Desarrollo, que conjuntamente crearían el mejor escenario para que tuviera lugar la transferencia de la política.

A propósito, se expone que el Sistema de Naciones Unidas, encabezado por ONUMujeres, Unicef y Unfpa, incidió en este proceso a través de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, respectivamente; el lanzamiento de la campaña “De la A a la Z” en 2015, y el Programa conjunto interagencial para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas, centrado en cinco países de América Latina (México, Colombia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana),

entre cuyos objetivos se enunciaba impulsar la armonización legislativa para elevar la edad mínima para casarse y eliminar las excepciones para hacerlo antes. También se revisan la ENAPEA y el Pronapinna, por ser los dos instrumentos de política pública que retomaron este propósito.

Al concluir el capítulo, se encontrará que se propone un ejercicio que contrasta la exposición de motivos de las iniciativas por las que se reforman o derogan disposiciones de los códigos civiles de cinco estados y la federación, con elementos discursivos extraídos de los mensajes clave propuestos en la campaña “De la A a la Z”, de tal suerte que permita definir con la mayor precisión posible qué se transfirió.

3.1 El proceso de formación de la agenda sobre las uniones tempranas al interior del sistema de Naciones Unidas

En este apartado se ayuda a identificar cómo se ha abordado el tema desde el enfoque de derechos humanos, con el propósito de comprender de dónde y desde cuándo se denomina al problema de estudio como “matrimonio infantil”, por qué se considera una práctica que vulnera los derechos humanos a la vez que una forma de violencia y una práctica tradicional nociva. Luego se identifican tres acontecimientos que determinaron el proceso de transferencia de carácter, si bien voluntario, iniciado y animado por las agencias de Naciones Unidas, con el argumento de dar cumplimiento a los compromisos del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

3.1.1. Las uniones tempranas como un asunto de derechos humanos

Este apartado se construyó con base en la revisión de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se consideraron los tratados adoptados en el Sistema de Naciones Unidas, así como las observaciones generales emitidas por sus órganos expertos conocidos también como órganos de vigilancia; cuyo propósito es precisar o delimitar el contenido de las normas contenidas en los primeros. De manera general, se encontró que se transitó de nombrar este tema como “matrimonio infantil” a “matrimonio temprano” y “matrimonio precoz” y que se le califica como una práctica análoga a la esclavitud, una forma de discriminación y violencia, así como una práctica tradicional nociva. También, se ocupan de reconocer el derecho de las personas a contraer matrimonio, la disposición de una edad mínima para hacerlo, así como la expresión del consentimiento libre y pleno para celebrarlo.

El primer enfoque deriva de la atención prestada a la esclavitud en la década de los años cincuenta y sesenta, momento en que comenzó a argumentarse que, cuando una mujer es comprometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o especie que se entrega a sus padres o su familia, se afecta su dignidad. Entonces, se urgía a los Estados a asegurarles la libertad de elegir a sus maridos, determinar una edad legal mínima para casarse con la posibilidad de dispensar este requisito por causas justificadas, crear un registro de matrimonios, así como adoptar un procedimiento para que los contrayentes expresaran, en persona, su consentimiento ante las autoridades civil y religiosa competentes, a fin de formalizarlo.¹⁸

Entre los años setenta y noventa, puede identificarse el advenimiento de una perspectiva que reivindica no sólo que las mujeres tengan libre derecho a elegir a su cónyuge, sino también a decidir el número de hijas/os que desean tener y el intervalo entre ellos, así como las mismas responsabilidades durante el matrimonio, como progenitoras y en caso de disolución de la unión. En particular, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), así como la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), se llamó la atención en torno a que la discriminación en razón de género inicia desde la infancia, por lo que las niñas ven restringidas sus oportunidades de participación en razón de prácticas dañinas como los “matrimonios a edad muy temprana”. Por esta época fue que comenzó a señalarse como parámetro mínimo para contraer matrimonio los 18 años. En consecuencia, se apeló a derogar las disposiciones que fijaban una edad menor para las mujeres que para los hombres.¹⁹

A las miradas previas se sumó la concepción como una práctica tradicional perjudicial, entendiéndose como tal, aquella que es nociva por sus daños físicos, psicológicos, económicos o sociales; que ha sido establecida o mantenida por normas que perpetúan el dominio de los hombres y la desigualdad de las mujeres; y que ha sido impuesta por las familias o las comunidades, con independencia de que la víctima preste o pueda prestar su consentimiento.²⁰ En algunos

¹⁸ Así se reflejó en la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones o prácticas análogas a la esclavitud (1956), la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

¹⁹ Al respecto pueden leerse la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Recomendación general núm. 21: la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, emitida por el Comité sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer en 1994.

²⁰ Esta argumentación fue retomada de la Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptada de manera conjunta.

documentos sobre el tema, se enfatizaba la importancia de priorizar la educación de las niñas y se destacaban las consecuencias del “matrimonio precoz, forzado e infantil” en la esfera de la salud física y mental.²¹ Además, se insistía en la necesidad de incrementar hasta los 18 años la edad para casarse, pero en caso de permitir un matrimonio a edad más temprana, ésta no podía ser menor a 16 años y debían definirse rigurosamente las excepciones en la legislación.

Existen importantes sinergias entre los aportes de una y otra visión que contribuyen a su concepción como una violación a los derechos humanos. En síntesis, se le considera así porque afecta el disfrute del derecho a la salud, la educación, la integridad y la dignidad personales, y vulnera la protección contra situaciones que ponen en riesgo el desarrollo físico y emocional de las niñas y adolescentes, en razón de consecuencias como el inicio a veces abrupto y violento de la vida sexual, el embarazo temprano, así como la interrupción de la trayectoria educativa, por mencionar algunas. Además, se le reconoce como una práctica semejante a la esclavitud cuando la unión no está basada en el consentimiento libre de las contrayentes (Carmona, 2013).

3.1.2 La presencia de las uniones tempranas en la agenda de Naciones Unidas en la última década

A través de la resolución 66/170, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se invitaba a los países a iniciar la conmemoración del día internacional de la niña, cada 11 de octubre a partir de 2012. Aquel año se convino en visibilizar el matrimonio infantil. El llamamiento conjunto de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), apuntaba a acelerar esfuerzos para aumentar a 18 años la edad mínima de matrimonio, mejorar el acceso a la educación de calidad, propiciar el cambio de normas sociales nocivas, y apoyar a las niñas ya casadas a través de servicios de salud sexual y reproductiva o el acceso a la justicia, por ejemplo (Asamblea General, 2012).

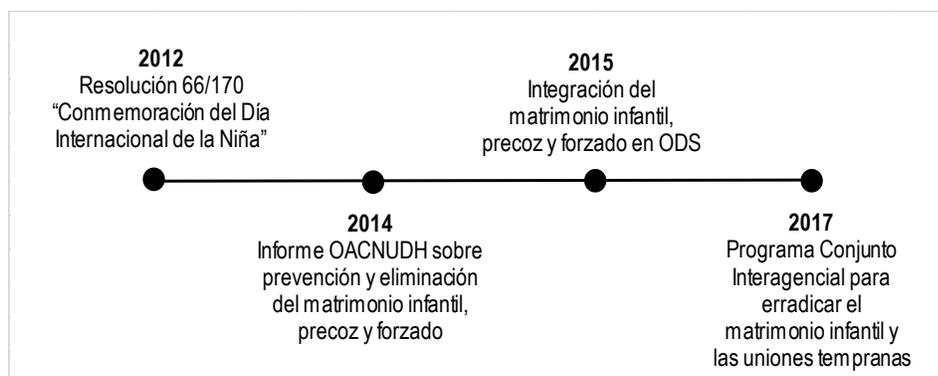
La observancia de esta conmemoración significó un primer paso; no obstante, se alude que 2014 “marcó un hito en el reconocimiento de la necesidad urgente de poner fin al matrimonio infantil” (Asamblea General, 2015a, p.19). En ese año tuvieron lugar primero, la emisión del

²¹ Véanse las conclusiones convenidas de la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer adoptadas en sus periodos de sesiones 42° (1998), 51° (2007) y 57° (2013); respectivamente.

informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH) sobre la prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado; y segundo, la celebración de una mesa redonda sobre el tema.

Figura 5

Línea del tiempo sobre la construcción de la agenda de uniones tempranas en Naciones Unidas en el siglo XXI



Fuente: Elaboración propia.

En el informe de la OACNUDH se indica que, aunque cada vez más se adoptaban medidas legislativas encaminadas a la prohibición del matrimonio infantil y la sanción de quienes participan en esta práctica, persistían retos como la contradicción entre disposiciones legales y la limitada aplicación de la ley afectada por la desigualdad de género, la pobreza, así como el arraigo de las prácticas culturales y creencias religiosas. El documento apuntaba la necesidad de abordar el tema a partir de políticas nacionales adaptadas a los contextos, diseñadas conjuntamente con las mujeres; como parte de la política pública para promover la igualdad de las mujeres y las niñas. Entre otras antes referidas, se recomendaba abarcar las siguientes áreas (Consejo de Derechos Humanos, 2014b):

- garantizar un marco jurídico con respecto a la edad mínima para contraer matrimonio, así como la prohibición de los matrimonios forzados;
- promover el empoderamiento económico de las mujeres y el acceso a recursos productivos;
- mejorar la recopilación de datos, el análisis y la evaluación de los programas y políticas;
- impartir formación al funcionariado sobre la identificación de niñas en riesgo, y
- facilitar el intercambio de información sobre el tema entre las niñas y las jóvenes.

La mesa redonda, convocada por el Consejo de Derechos Humanos, derivó en un informe en que se señala que el matrimonio infantil, precoz y forzado constituye una violación a los derechos humanos, una práctica nociva y una barrera para el desarrollo social, que se relaciona con la pobreza, con la prevalencia de normas culturales, con estereotipos de género contra las mujeres y las niñas, y con la desigualdad. El principal aporte de este espacio fue recomendar la inclusión del tema en la agenda para el desarrollo sostenible (Consejo de Derechos Humanos, 2014a).²²

Tabla 5

Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 5 y sus metas

ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas.

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.

5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales.

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Fuente: Asamblea General, 2015b.

La recomendación del Consejo de Derechos Humanos finalmente fue integrada como parte de las metas del objetivo 5 “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (véase tabla 5). La resolución a través de la que se adoptaron estos compromisos, en agosto de 2015, plantea una visión a futuro en que se hayan

²² Conviene mencionar una de las posturas expuestas en los debates, que alude a comprender esta práctica en el contexto de la autonomía, la capacidad evolutiva, la elección y la adopción de decisiones en materia de salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes; pues enfoques centrados en la edad resultan limitados.

eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su desarrollo pleno, entre ellos, las prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado, así como la mutilación genital femenina. Esta agenda se planteó como una guía de aspiraciones a ser incorporadas en la planeación y las políticas de los Estados, en función de sus capacidades, prioridades, niveles de desarrollo y marcos normativos (Asamblea General, 2015b). Además, para los fines de su seguimiento y evaluación se constituyó un foro político de alto nivel.

3.2. La política exterior mexicana de derechos humanos en el siglo XXI

A continuación, se exponen las características que adoptó la política mexicana de derechos humanos a partir del año 2000 que, con sus matices, se mantendría hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto. Como se verá, la apertura al escrutinio de los órganos y procedimientos de derechos humanos, la reforma constitucional que tuvo lugar en 2011 y la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, crearon las condiciones para una transferencia que antes no hubiera sido posible.

Se afirma que la ausencia de protagonismo de los derechos humanos en la política exterior mexicana se debía a la necesidad de evitar la crítica externa ante la represión social que ocurría en el país. Esta tendencia experimentó un indicio de cambio durante la presidencia de Carlos Salinas quien, ante la necesidad de legitimar su gobierno, satisfacer a la oposición y asegurar a sus socios comerciales que México era un país democrático, creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990; en el contexto de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Velázquez, 2017).

De acuerdo con Covarrubias (2010), la política exterior de Ernesto Zedillo (1994-2000) reflejaba cierta ambivalencia entre la continuidad de un proyecto basado en el libre comercio y las primeras señales de apertura en materia de derechos humanos.²³ La negociación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea llevó a la aceptación de la cláusula democrática,²⁴ pese a la resistencia inicial del gobierno mexicano. La

²³ Anaya (2013), se refiere a una apertura precavida en el sentido de que contrastaba con posturas que continuaban insistiendo en la defensa de la soberanía en los asuntos internos, como la expulsión del país de observadores civiles de derechos humanos y la confrontación con organizaciones sociales nacionales e internacionales.

²⁴ La cláusula democrática se entiende como una herramienta que condiciona las relaciones diplomáticas o comerciales, o bien la recepción de ayuda, al cumplimiento de requisitos que definan un régimen de gobierno como democrático. De acuerdo con Covarrubias (2001), la delegación de la Unión Europea insistía en incorporar la leyenda “el principio

apertura al escrutinio internacional estuvo enmarcada principalmente por la invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para visitar el país (1996), la aprobación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998)²⁵ y la firma del Estatuto de Roma por el que se creó la Corte Penal Internacional (2000).

Esta apertura se concretó al asumir la presidencia Vicente Fox (2000-2006). Se atribuye este cambio a la necesidad de proyectar la consolidación de las instituciones democráticas, al tiempo que el país se comprometía con el exterior en materia de derechos humanos; de tal suerte que los avances en estas esferas se volvieran irreversibles.²⁶ Entre sus primeras acciones, el gobierno mexicano firmó un programa de cooperación técnica con la OACNUDH que dio paso al establecimiento de una oficina de representación en el país, entre cuyos resultados destacan la elaboración de un diagnóstico sobre derechos humanos en México y el Programa Nacional de Derechos Humanos (Negrín, 2008).

El gobierno también hizo una invitación abierta y permanente a todos los órganos y procedimientos especiales de derechos humanos;²⁷ resultando en la visita de al menos 14 representantes de mecanismos especiales de Naciones Unidas. Asimismo, se ratificaron diversos acuerdos de derechos humanos y se aceptó la competencia de los comités de vigilancia sobre derechos civiles y políticos, tortura, discriminación contra la mujer y discriminación racial.²⁸ En

a los principios democráticos y a los derechos fundamentales [...] inspira políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo” (p. 68). La representación de México, por su parte, aspiraba a eliminar la referencia a la política interna e incluir la salvaguarda de la soberanía nacional y la autodeterminación del pueblo. Finalmente, nuestro país aceptó la redacción, pero emitió una declaración en la que establecía la no interferencia en asuntos internos del país.

²⁵ El reconocimiento de la competencia de la Corte implica que puede conocer cualquier caso que le sea sometido y decidir si hubo o no violación a un derecho o libertad protegido por la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Si fuera necesario, dispondrá que se reparen las consecuencias de esa violación y el pago de una indemnización a la víctima.

²⁶ Según Moravcsik (1997, como se citó en Anaya, 2009) “los gobiernos democráticos recién establecidos tienen un interés en apuntalar la credibilidad y legitimidad de las nuevas reglas, y de proteger o blindar al régimen democrático de posibles regresiones autoritarias” (p. 28).

²⁷ Los procedimientos especiales, que tienen mandatos por países o temáticos, pueden tener la forma de una relatoría especial, un experto independiente o un grupo de trabajo, que realizan misiones en el terreno y formulan recomendaciones en torno a los asuntos de mayor preocupación, elaboran estudios y contribuyen a la formulación de normas sobre el contenido de los derechos humanos.

²⁸ Los tratados básicos de derechos humanos contemplan la posibilidad de que las personas que consideren haber sufrido una violación a sus derechos y, habiendo agotado los recursos disponibles en su Estado, presenten comunicaciones o denuncias individuales para que éstas sean examinadas y, de ser el caso, se emita un dictamen de fondo. Se conocen tales al grupo de acuerdos constituido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos, así como de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las convenciones internacionales de todas las formas de Discriminación Racial, sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, sobre los

opinión de Anaya (2013), este hecho confirma que la política exterior se había distanciado de las argumentaciones en torno a la soberanía y la no intervención.

Se afirma que, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), la política exterior no fue un tema prioritario; no obstante, respecto a los derechos humanos continuó con la línea de su antecesor, caracterizada básicamente por la vigilancia de actores externos a través de las visitas al país de 16 procedimientos internacionales, se renovó el acuerdo de continuidad de las actividades de la OACNUDH en México (2008), se firmaron y ratificaron instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como protocolos relativos a la abolición de la pena de muerte (Anaya, 2013) y se buscó incorporar a expertas/os mexicanos en los órganos especializados de derechos humanos.

Tabla 6

Principales modificaciones al artículo 1º constitucional a partir de la reforma de 2011

Eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales firmados por México.

Incluye la interpretación conforme de las normas relativas a derechos humanos y el principio pro persona.

Establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Fuente: Elaboración propia.

Durante este gobierno destaca la denominada “reforma constitucional en materia de derechos humanos”, que tuvo lugar en junio de 2011. Entre otras modificaciones, sobresale el reconocimiento de que los derechos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano tienen rango constitucional y que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, tienen obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos (véase tabla 6). De acuerdo con Ugarte, Caballero y Vázquez (2014), en el ámbito legislativo ello suponía la obligación de carácter constitucional, de adecuar el derecho interno al derecho internacional a través de la incorporación o la supresión de normas.

Derechos del Niño, sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por último, en el marco del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se enunciaba en el Plan Nacional de Desarrollo el propósito de contribuir en la definición e instrumentación de la agenda global de desarrollo que entraría en vigor en 2015. De hecho, se considera que este tema destacó entre las prioridades de la agenda gubernamental pues México no sólo presidió la primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre desarrollo sostenible, en la que se adoptó una resolución que lo aprueba como mecanismo para el seguimiento y examen de su implementación, sino que además fue el primer país en cumplir con la revisión nacional voluntaria ante la ONU (Covarrubias, 2019).

Por otro lado, en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, se establecía como objetivo de la política exterior el fortalecimiento de la relación con los órganos internacionales en materia de derechos humanos y, particularmente, cumplir con sus recomendaciones. Lo cierto es que, al ocurrir la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014, el gobierno mexicano acudió a la CIDH para que le apoyara en su localización; empero se inconformó con los resultados de sus reportes que aludían a la incapacidad de la entonces Procuraduría General de la República para conducir la investigación. También se suscitaron importantes confrontaciones con el Relator Especial sobre tortura, luego de que afirmara que esta práctica estaba generalizada en el país (2015), con la CIDH tras la publicación de su informe en el que se concluía que México atravesaba una grave crisis de violencia y seguridad (2016) y se negó la visita al Comité contra las Desapariciones Forzadas, que antes se había referido a la existencia de un contexto generalizado de desapariciones en el territorio nacional (2017).

3.3. Incidencia de las agencias de Naciones Unidas para la prohibición legal de las uniones tempranas en México

Para comenzar este apartado, es preciso hacer alusión a las recomendaciones emitidas al Estado mexicano por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas. En principio, éstas hacían referencia a la necesidad de aumentar o elevar la edad mínima para contraer matrimonio e igualarla tanto para “niños” como para “niñas”. Así se puede identificar en los pronunciamientos del Comité de los Derechos del Niño, emitidos en 1999 y 2006,

así como por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 2002.²⁹ Fue casi después de una década, en 2015 y 2018 respectivamente, que estos órganos insistieran en que, para asegurar la efectiva implementación de la LGDNNA específicamente de su artículo 45, el Estado debía cerciorarse que se establecieran los 18 años en las leyes de todas las entidades federativas. A la par, se proponía poner en marcha campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil, para contrarrestar las actitudes que lo legitiman y a implementar mecanismos de registro de los matrimonios, especialmente en zonas rurales, remotas e indígenas.³⁰

Figura 6

Línea del tiempo sobre las estrategias de incidencia de las agencias de Naciones Unidas para prohibir las uniones tempranas en México (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia.

²⁹ Véanse las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño al segundo informe periódico de México (CRC/C/15/Add.112, párr. 16), así como a su tercer informe periódico (CRC/C/MEX/CO/3, párr. 22) y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al quinto informe periódico de México (A/57/38, párr. 450).

³⁰ Véanse las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño al cuarto y quinto informes periódicos de México (CRC/C/MEX/CO/4-5, párr. 38) y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 52).

Por otro lado, en noviembre de 2015, en el contexto de los dieciséis días de activismo para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, doce agencias de las Naciones Unidas³¹ encabezadas por ONUMujeres, Unicef y Unfpa lanzaron la campaña “De la A (Aguascalientes) a la Z (Zacatecas). México sin uniones tempranas y matrimonio de las niñas en la ley y en la práctica” (en adelante “Campaña de la A a la Z”), con dos propósitos: primero, generar conversación para prevenir esta práctica y segundo, impulsar la armonización legislativa para fijar los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio, sin excepciones.

Esta iniciativa, calificada como un llamado a la acción, consistía en la difusión de infografías con datos sobre el matrimonio infantil y propuestas de soluciones, con base en tres mensajes presentes tanto en las postales de la campaña como en las infografías de las entidades federativas: *i)* el matrimonio de niñas es una violación grave a sus derechos humanos; *ii)* el matrimonio de niñas es una práctica nociva que debe eliminarse; y *iii)* el matrimonio infantil es violencia contra las niñas (*véanse* ilustraciones 3 a 5).

Como parte de la campaña se idearon infografías para cada entidad federativa en las que se proporcionaba información sobre la tasa de uniones tempranas, por localidad (urbana-rural), por nivel de estudios y estrato socioeconómico, así como algunas acciones a realizar por las autoridades como armonización legal, garantizar la permanencia en las escuelas, empoderar a las niñas y adolescentes, mejorar la información, garantizar protección a las niñas y realizar campañas de información.

³¹ Además de ONUMujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), participaron la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Ilustración 3

Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”



Ilustración 4

Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”



Ilustración 5

Mensaje clave de la campaña “De la A a la Z”



Fuente: Unicef, 2015.

Ilustración 6

Infografía Chiapas

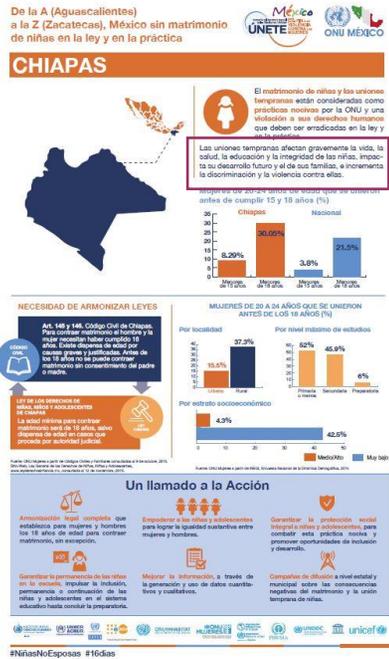


Ilustración 7

Infografía Distrito Federal

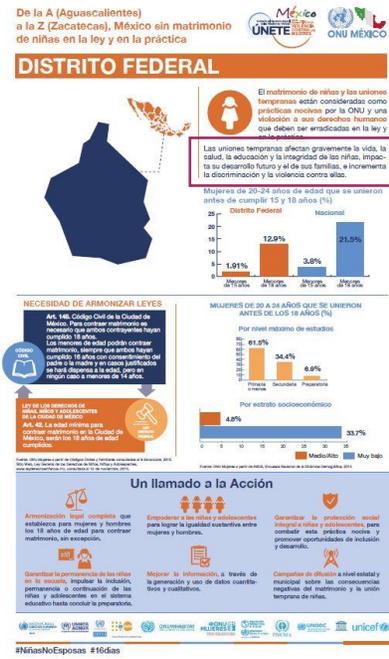
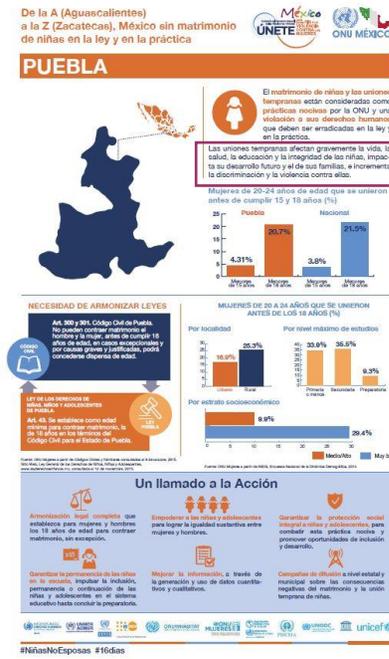


Ilustración 8

Infografía Puebla



Fuente: ONUMujeres, 2015a.

Destaca también que en ellas se establece la visión de las Naciones Unidas sobre el tema (*véanse* ilustraciones 6 a 8):

El matrimonio de las niñas y las uniones tempranas están consideradas como prácticas nocivas por la ONU y una violación a sus derechos humanos que deben ser erradicadas en la ley y en la práctica. Las uniones tempranas afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas, impactando su desarrollo futuro y el de sus familias, e incrementa la discriminación y la violencia contra ellas.³²

En el evento de presentación, en que participaron las representaciones del Instituto Nacional de las Mujeres, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y del Senado de la República, se hizo mención de esta práctica como una violación a los derechos humanos, que se origina en la discriminación de género y que entre sus consecuencias acarrea la deserción escolar, el embarazo prematuro, la mortalidad materna y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además, se reiteró la disponibilidad del Sistema de Naciones Unidas para dar acompañamiento a las instituciones mexicanas y brindar asesoría sobre la materia (ONUMujeres, 2015b).

A esa campaña se sumaría la celebración del evento “Acelerar las acciones para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe”, en octubre de 2017, en el que se desarrollaron hojas de ruta nacionales con miras al cumplimiento de la agenda 2030, particularmente la meta 5.3 antes referida. Este encuentro derivó en la formalización de un Programa Conjunto Interagencial con vigencia para el periodo 2018-2021. Como su nombre lo indica, agrupa los esfuerzos de las oficinas de ONUMujeres, Unfpa y Unicef, iniciados en 2014, “para acompañar procesos nacionales de reformas legales para elevar la edad para contraer matrimonio conforme a los estándares internacionales” (ONUMujeres, 2018a, s/n).

Centrada en México, Colombia, El Salvador, Guatemala, y República Dominicana en su primera fase, la iniciativa interagencial parte de un diagnóstico en que se reconoce que la prevalencia de esta práctica en la región ha permanecido estancada en los últimos diez años y que el tema no formaba parte de las agendas nacionales de desarrollo (ONUMujeres, 2018a). Para revertir esta tendencia, propone cuatro objetivos: *i*) armonizar la legislación nacional, *ii*) promover políticas de salud, educación, violencia, igualdad de género y desarrollo económico para prevenir

³² Este posicionamiento también aparece en el boletín de prensa que anuncia el lanzamiento de la campaña el 19 de noviembre de 2015 (*véase* ONUMujeres, 2015b).

y responder a esta práctica; *iii*) impulsar el empoderamiento de las niñas y promover relaciones igualitarias en sus hogares, familias y comunidades, así como entre sus pares; y *iv*) generar una red de aliados para producir evidencias y conocimientos que favorezcan la movilización entre países (véase ilustración 9).

Ilustración 9

Objetivos del Programa Conjunto Interagencial para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe



Fuente: Unicef, 2018.

Respecto a las reformas de las leyes, en la reunión técnica se coincidió en que sería necesario ir más allá del cambio de edad y la eliminación de dispensas, por ejemplo, a través de estrategias de comunicación para dar a conocer estas modificaciones y que las niñas y adolescentes exigieran sus derechos. Además, contempla otras protecciones legales para quienes ya se encuentran unidas, así como asegurar que las autoridades las implementen. Por parte de México, participaron entre otras, las representaciones del Instituto Nacional de las Mujeres, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SE-SIPINNA), así como las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas antes referidas. En aquel momento, las autoridades nacionales señalaron como prioridad la aprobación de la prohibición del matrimonio infantil en las entidades restantes, identificaron programas formativos donde podía incluirse la prevención de MIUT y mejorar los datos relativos a menores de 15 años (ONUMujeres, 2018a).

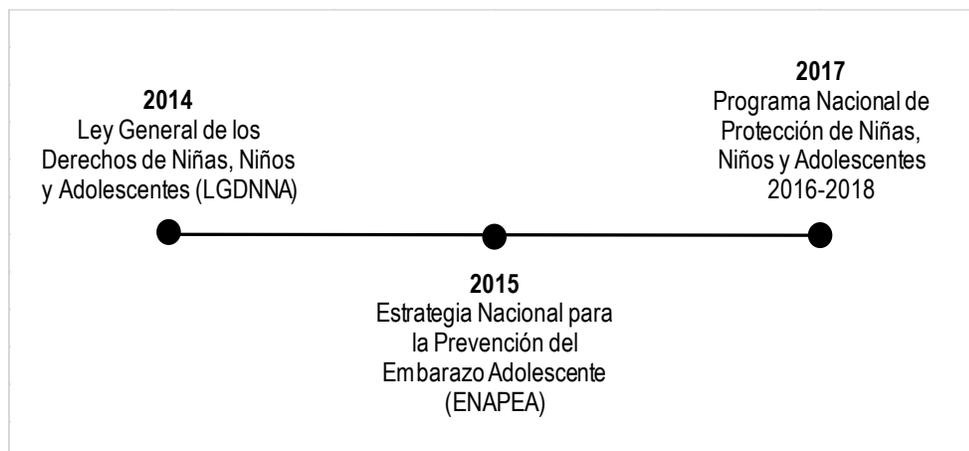
En el informe anual 2017 de la oficina en México de la Unicef, se reconocía que uno de los principales desafíos para prevenir esta práctica se relacionaba con la armonización de la legislación secundaria, como los códigos civiles ya que la edad legal para contraer matrimonio es regulada por cada entidad federativa (Unicef, 2017). En su informe del mismo año, ONUMujeres afirmaba que en conjunto con OACNUDH, Unfpa y Unicef había desarrollado “acciones de acompañamiento, diálogo y comunicación para promover reformas legislativas y políticas públicas para prevenir y eliminar la práctica dañina de matrimonios y uniones tempranas” (ONUMujeres, 2018b, p. 12). Un par de años más tarde esta misma agencia afirmaba haber “trabajado sostenidamente en implementar acciones de abogacía en torno a la prohibición del matrimonio infantil en todo el país” (ONUMujeres, 2020, p. 29).

3.4. Institucionalización de la agenda de las uniones tempranas en la política pública federal

Ya se adelantaba en el capítulo 2 el mandato que establecía la recién emitida Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, empero este tema también fue incorporado en otros dos instrumentos de política pública entre cuyos propósitos destaca la necesidad de armonizar el marco normativo de cada entidad federativa, éstos son la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente (2015) y el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2018).

Figura 7

Línea del tiempo sobre la institucionalización de las uniones tempranas en la política pública federal (México, 2014-2017)



Fuente: Elaboración propia.

3.4.1 Los instrumentos de planeación nacional

Por un lado, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente (ENAPEA, en adelante), fue presentada en enero de 2015. Es un documento en que se identifica la relación bidireccional entre el embarazo en adolescentes y el matrimonio u otro tipo de unión. Se asegura que el primero desencadena el segundo, pero también se advierte que, nueve de cada diez nacimientos en adolescentes cuya edad oscila entre los 15 y 19 años ocurren dentro de un matrimonio o unión. Así pues, se concluye que “existe una falta de homogeneidad en los códigos civiles federal y locales” que “hace necesaria la revisión del marco jurídico que regula la edad mínima en cada una de las entidades federativas” (Gobierno de la República, 2015, p. 66). En razón de ello, como parte de las actividades del objetivo 2, se propone impulsar iniciativas, así como promover la persecución y sanción del delito de matrimonio forzado, entre otros (véase tabla 7).

Tabla 7

Las uniones tempranas en la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente, 2015

Objetivo 2. Propiciar un entorno habilitante que favorezca las decisiones libres, responsables e informadas de las y los adolescentes sobre el ejercicio de su sexualidad y la prevención del embarazo.		
Línea de acción 4. Promover acciones legislativas estatales para homologar los códigos penales con la normatividad nacional e internacional en sus artículos relativos a violencia y abusos sexuales de menores. Por ejemplo, modificar las leyes de estupro, rapto, violación equiparada, violación a menores y matrimonios forzados.		
Actividades	Dependencia a cargo	Colaboración interinstitucional
Impulsar iniciativas en los congresos locales estatales que homologuen los códigos penales para eliminar la violencia, el abuso sexual y los matrimonios forzados en la población adolescente.	INMUJERES	SNDIF
Promover la búsqueda intencionada, la persecución de oficio y la sanción de delitos de violencia, abuso sexual y matrimonio forzado contra niñas, niños y adolescentes.	INMUJERES	CONAVIM Segob PGR SNIMH CNEGSR

Fuente: Gobierno de la República, 2015, p. 190.

Como se observa, la línea de acción 4 se refiere a la armonización de los códigos penales y al fenómeno del matrimonio forzado que efectivamente es una de las modalidades que puede adoptar la trata de personas, considerada un delito.³³ No obstante, en los informes anuales sobre la ENAPEA se reporta que la Comisión para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes del SE-SIPINNA, emitió al menos dos solicitudes dirigidas a los congresos de las entidades federativas, para que prohibieran el matrimonio antes de los 18 años sin excepciones, en 2017 y 2018 (Gobierno de la República, 2018; Gobierno de la República, 2017a). Esto es, se asumía el matrimonio forzado y el matrimonio infantil como sinónimos y se informaba respecto a los cambios en los códigos civiles o familiares, que es el instrumento normativo en que se regula la edad para contraer matrimonio, más no se dio cuenta de la homologación de los códigos penales.

³³ La Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas establece una pena de 4 a 10 años de prisión para quien obligue a contraer matrimonio a una persona gratuitamente o a cambio de un pago en dinero o especie que se entregue a los padres, tutor/a, familia o quien ejerza autoridad sobre ella, además se declarará la nulidad del matrimonio. Es decir, el matrimonio forzado o servil es un delito que amerita privación de la libertad según la legislación en materia de trata de personas por lo que su armonización debe preceder a la reforma de los códigos penales de cada entidad federativa. De acuerdo con información disponible a marzo de 2021, sólo 22 estados informaron tener una ley sobre trata.

Por otro lado, el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (en adelante Pronapinna), publicado en agosto de 2017 y cuyo seguimiento y monitoreo está a cargo de la SE-SIPINNA,³⁴ significó el primer instrumento de planeación a nivel nacional en la materia que, según se señala en su presentación, partió del enfoque de derechos humanos y se estructuró en torno a los principios que reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño,³⁵ en cuyo diseño colaboraron instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y Unicef. En su diagnóstico se señala que la legislación civil y familiar en las entidades federativas es uno de los aspectos que facilitan la prevalencia de los matrimonios y uniones infantiles “pues no en todas está establecido los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio sin excepción o dispensa alguna como lo establece la LGDNNA” (Gobierno de la República, 2017c, p. 181).³⁶

En congruencia, se proponían dos líneas de acción: *a)* promover procesos de armonización para incluir la prohibición, sin excepción, del matrimonio de personas menores de 18 años y *b)* impulsar la incorporación, en todos los fondos destinados a municipios indígenas, de la obligación de que un porcentaje de los mismos se destine a campañas de difusión sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes y la necesidad de eliminar los matrimonios forzados; alineados a los objetivos 1 y 3, respectivamente que se refieren al impulso de cambios normativos y a la garantía de condiciones que permitan el desarrollo físico, cognitivo, emocional, social y cultural de la niñez y las/os adolescentes, particularmente de aquéllos en situación de vulnerabilidad (véase tabla 8).

³⁴ La Secretaría Ejecutiva del SIPINNA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación creado por acuerdo el 25 de enero de 2016.

³⁵ Éstos son: supervivencia (agrupa las condiciones, bienes y servicios esenciales para el bienestar la niñez, tales como atención a la salud, la seguridad social y el disfrute de servicios básicos en la vivienda, como agua, drenaje o energía eléctrica); desarrollo (se identifica como la provisión de asistencia social o la implementación de programas para la construcción de condiciones de vida sin privaciones); protección (tiene que ver con salvaguardar de situaciones que pongan en riesgo su desarrollo como la violencia, el abuso físico, el descuido o trato negligente, los malos tratos y el abuso sexual) y participación (se refiere a la libre expresión de la opinión de las y los niños, y a que ésta sea tomada en cuenta en los asuntos que les afectan).

³⁶ El instrumento de política pública denominado “25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes”, aprobado en agosto de 2016, representó el antecedente inmediato del Pronapinna. Esta herramienta, que en su momento fue pensada para articular acciones enfocadas al cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano, reconocía entre sus objetivos el de prevenir y reducir las uniones tempranas.

Tabla 8

Las uniones tempranas en el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018

Objetivo 1. Generar cambios para una cultura de acceso a la información y participación efectiva y sistémica con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.		
Estrategia 1.1. Revisar el marco legal para identificar obstáculos legales en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes e impulsar modificaciones correspondientes.		
Línea de acción	Instancia coordinadora	Instancia (s) coordinada (s)
1.1.5 Promover procesos de armonización para incluir la prohibición, sin excepción, del matrimonio de personas menores de 18 años	SE-SIPINNA	INMUJERES
Objetivo 3. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo.		
Estrategia 3.5 Implementar políticas públicas efectivas que garanticen la igualdad y la no discriminación de niñas, niños y adolescentes indígenas y afrodescendientes.		
3.5.5. Impulsar la incorporación, en todos los fondos destinados a municipios indígenas, de la obligación de que un porcentaje de los mismos se destine a campañas de difusión sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes y la necesidad de eliminar los matrimonios forzados.	SE-SIPINNA	Sedesol INMUJERES SNDIF SIPINNA estatales

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de la República, 2017c, pp. 94 y 106.

Respecto al cumplimiento de las líneas de acción referidas, en el informe de avance y resultados 2017 del Pronapinna sólo se menciona la emisión de un exhorto a los congresos locales que, a esa fecha, permitían el matrimonio antes de los 18 años; para llevar a cabo la armonización correspondiente (Gobierno de la República, 2017b). En relación con la línea de acción 3.5.5, se indica la emisión de los lineamientos para el Programa de Derechos Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2018 que incluyó acciones de sensibilización sobre las consecuencias del matrimonio infantil en niñas indígenas (Inmujeres, 2018).

3.5. La transferencia de la prohibición legal de las uniones tempranas en cinco estados y la federación

Se afirma que el artículo 45 de la LGDNNA significó un importante avance normativo pues dio “respuesta a uno de los rezagos más grandes que tenía el Estado [m]exicano en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes y en materia de equidad de género y prevención y eliminación de la

violencia contra las mujeres” (Nerio, s.f). No resultaría erróneo pensar que la integración de este mandato en esta ley derivó de la agenda impulsada por las agencias de Naciones Unidas en México pues, a propósito, en un comunicado de prensa de la Secretaría de Gobernación (2019) se admite que, desde su creación en 2015, la SE-SIPINNA “se unió al impulso, antes encabezado por organismos internacionales y diversas organizaciones de la sociedad civil, para articular un esfuerzo conjunto con el fin de prohibir dicho matrimonio a nivel federal y local”.

Exceptuando a Oaxaca (diciembre 2013), así como Veracruz y Baja California Sur (febrero y junio de 2014, respectivamente), cuya edad legal para contraer nupcias ya eran los 18 años sin dispensa (*véase* tabla 3); según el tipo de reformas que ocurrieron luego de la emisión de la LGDNNA es posible agrupar a las entidades federativas en tres conjuntos. En el primero se ubicarían 5 que procedieron a aumentar la edad mínima para casarse, pero que inicialmente conservaron las excepciones para hacerlo como Aguascalientes, Baja California, Morelos, Querétaro y Tabasco.³⁷ Un segundo conjunto integra a 14 que, aunque ya fijaban la mayoría de edad como requisito para celebrar un matrimonio mantenían las dispensas, por lo que se dieron a la tarea de eliminarlas, por ejemplo, la Ciudad de México, Guerrero, Nuevo León y Quintana Roo.³⁸ El último conjunto representa a los 10 estados que, en un mismo trámite, fijaron los 18 años como edad para el matrimonio, al tiempo que suprimieron las excepciones, entre ellos, Chiapas, Jalisco y Puebla (*véase* tabla 9).

Llama la atención que los ajustes al código civil federal sucedieron en 2019 y que Baja California fue la última entidad federativa en remover las dispensas de su ordenamiento jurídico, apenas en 2020. Este proceso, sin embargo, no estuvo exento de oposición.

³⁷ Como se refleja en la tabla 9, días después de la publicación de la LGDNNA, Morelos y Tabasco la incrementaron a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio (el 24 y 31 de diciembre, respectivamente) y continuaron con las dispensas.

³⁸ Tan sólo quince días después de darse a conocer la LGDNNA, Quintana Roo eliminó la dispensa de edad para casarse.

Tabla 9

La prohibición de las uniones tempranas en la legislación, según entidad federativa y fecha de reforma (México, 2014-2020)

Entidad federativa	Edad mínima para contraer matrimonio (antes LGDNNA)		Dispensa de edad	Edad mínima para contraer matrimonio (después LGDNNA)		Dispensa de edad	Fecha reforma ¹
	H	M		H	M		
Nacional	16	14	Vigente	18	18	Derogada	03-jun-19
Aguascalientes ²	16	16	Vigente	18	18	Vigente Derogada	22-jun-15 22-feb-16
Baja California ²	16	14	Vigente	18	18	Vigente Derogada	20-sep-16 29-may-20
Baja California Sur	18	18	Derogada	18	18	Derogada	30-jun-14
Campeche	16	14	Vigente	18	18	Derogada	16-may-16
Coahuila	18	18	Vigente	18	18	Derogada	04-sep-15
Colima	16	14	Vigente	18	18	Derogada	10-sep-16
Chiapas	16	16	Vigente	18	18	Derogada	06-abr-16
Chihuahua	16	14	Vigente	18	18	Derogada	23-dic-17
Ciudad de México	18	18	Vigente	18	18	Derogada	13-jul-16
Durango	16	14	Vigente	18	18	Derogada	26-feb-17
Guanajuato	18	18	Vigente	18	18	Derogada	05-jul-18
Guerrero	18	18	Vigente	18	18	Derogada	09-may-17
Hidalgo	18	18	Vigente	18	18	Derogada	31-dic-16
Jalisco	16	16	Vigente	18	18	Derogada	04-abr-15
México	18	18	Vigente	18	18	Derogada	14-mar-16
Michoacán	18	18	Vigente	18	18	Derogada	22-jun-16
Morelos ²	16	16	Vigente	18	18	Vigente Derogada	24-dic-14 17-ago-16
Nayarit	16	16	Vigente	18	18	Derogada	11-mar-16
Nuevo León	18	18	Vigente	18	18	Derogada	08-ene-18



Entidad federativa	Edad mínima para contraer matrimonio (antes LGDNNA)		Dispensa de edad	Edad mínima para contraer matrimonio (después LGDNNA)		Dispensa de edad	Fecha reforma ¹
	H	M		H	M		
Oaxaca	18	18	Derogada	18	18	Derogada	20-dic-13
Puebla	16	16	Vigente	18	18	Derogada	28-mar-16
Querétaro ²	16	14	Vigente	18	18	Vigente Derogada	30-nov-16 15-oct-18
Quintana Roo	18	18	Vigente	18	18	Derogada	19-dic-14
San Luis Potosí	18	18	Vigente	18	18	Derogada	17-sep-15
Sinaloa	16	14	Vigente	18	18	Derogada	19-ago-16
Sonora	18	18	Vigente	18	18	Derogada	21-ene-19
Tabasco ²	16	16	Vigente	18	18	Vigente Derogada	31-dic-14 01-jul-17
Tamaulipas	18	18	Vigente	18	18	Derogada	23-jun-16
Tlaxcala	18	18	Vigente	18	18	Derogada	30-dic-16
Veracruz	18	18	Derogada	18	18	Derogada	03-feb-14
Yucatán	16	14	Vigente	18	18	Derogada	12-jun-15
Zacatecas	18	18	Vigente	18	18	Derogada	29-mar-17

Notas:

1/ Corresponde a la fecha en que se publicó el decreto que reforma el código civil, en el periódico o la gaceta oficial de la entidad.

2/ La primera fecha corresponde a la modificación de la edad mínima para contraer matrimonio y la segunda a aquella en que se eliminó la dispensa por edad.

Fuente: Elaboración propia con información del código civil, código familiar o ley de familia de la entidad.

Si se considera el momento en que se llevaron a cabo las reformas a los códigos civiles y familiares -con excepción de los tres casos mencionados antes- también en la tabla 9 puede observarse que el proceso de reforma se desarrolló en el periodo comprendido entre diciembre de 2014 y 2020. Mayormente en 2016, lo que podría atribuirse a los efectos inmediatos de la campaña “De la A a la Z” implementada en noviembre de 2015. Otras no tan numerosas se registraron un año más tarde.

Luego de la publicación de los decretos por los que se reformaba el Código Civil de Aguascalientes en 2016, la Comisión de Derechos Humanos del estado promovió una acción de

inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentando que al eliminarse la posibilidad de obtener dispensa judicial para contraer matrimonio antes de los 18 años se vulneraba el derecho a contraer matrimonio, se violaba lo dispuesto en el artículo 1º constitucional en relación con la progresividad de los derechos humanos, y se obstaculizaba el disfrute de los beneficios que se derivan del matrimonio como los de propiedad, los migratorios, aquellos en caso de muerte de uno de los cónyuges, así como la presunción de filiación para las y los hijos nacidos fuera de un matrimonio.

En la discusión del asunto, que se llevó a cabo en marzo de 2019, se señaló que “existen diversos informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones formuladas por organismos internacionales en relación con la necesidad de erradicar los matrimonios de niños, niñas y adolescentes” (Salazar y Arzate, 2019, p. 4) y que, en razón de las afectaciones a los derechos de los menores que contraen matrimonio que involucran su desarrollo y les coloca en situación de riesgo, la medida más eficaz para su protección es la que se adoptó al armonizar el ordenamiento local, puesto que no deniega el derecho a contraer matrimonio sino que establece una edad mínima para acceder a este derecho; atendiendo a la realidad del país en que el matrimonio infantil afecta en su mayoría a niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y violencia. Luego del pronunciamiento de la SCJN, se modificaron también el Código Civil federal y de Baja California, siendo los únicos faltantes en ese momento.

Ahora bien, para demostrar de manera más precisa qué se transfirió, se propone el análisis de las iniciativas por las que se reformaron o derogaron las disposiciones de los códigos civiles de cinco estados y la federación, buscando contrastar el lenguaje y los argumentos que se presentaron en su exposición de motivos *versus* los mensajes clave promovidos por las agencias de Naciones Unidas. La selección de las entidades federativas atiende a dos criterios. Primero, se buscó representar la diversidad normativa que primaba antes de la expedición de la LGDNNA, respecto a la edad mínima para contraer matrimonio y segundo, se seleccionaron tres entidades con las mayores tasas de uniones tempranas y dos con las menores tasas, según los datos de la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica para 2014, por ser ésta la que proporciona datos previos al proceso de armonización legislativa (*véase* tabla 10). Sin embargo, no se presume causalidad entre ambos criterios.

La intención es demostrar que las o los legisladores, como adoptantes, no repararon en sus contextos locales, sino que replicaron los criterios que ofertaron las agencias de Naciones Unidas, como transferentes. Por otro lado, se optó por presentar la experiencia de la federación porque a lo largo de este capítulo se fue documentando el proceso de institucionalización de las uniones tempranas a través de legislación y los instrumentos de planeación de este orden de gobierno, como rectores de la política pública en la materia.

Tabla 10

Criterios para la selección de las subunidades de estudio

Tasa de uniones tempranas* (Inegi, 2014)	Edad mínima para contraer matrimonio antes de la expedición de la LGDNNA
Mayor tasa	
Chis. (30.4)	16-16 años hombres y mujeres
Gro. (28.5)	18-18 años hombres y mujeres
Chih. (24.5)	16 años hombres-14 años mujeres
Nacional (21.5)	16 años hombres-14 años mujeres
Menor tasa	
CdMx. (13.0)	18-18 años hombres y mujeres
Qro. (15.1)	16 años hombres-14 años mujeres

*Porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que se casaron o unieron antes de cumplir 18 años

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 11 se presentan once elementos susceptibles de ser transferidos agrupados en tres categorías. El *etiquetamiento* se refiere a la denominación que recibe el problema, contiene el uso de los términos “matrimonio infantil” y “prohibición de”; *estructuración*, que tiene que ver con la promoción de las causas y efectos principales del problema en función de ciertos valores o ideologías, conjunta las referencias al matrimonio infantil como una forma de violencia contra las adolescentes y niñas, como una práctica nociva y como una violación a los derechos humanos, así como la enumeración de sus consecuencias; y en *medios de incidencia*, se recuperan las citas respecto al llamado a la conmemoración del Día Internacional de la Niña, el cumplimiento del ODS núm. 5, al menos una de las recomendaciones emitidas por los comités de vigilancia derechos humanos de las Naciones Unidas, a la campaña “De la A a la Z” y al programa conjunto interagencial.

Se anticipa que no se espera que se incorporen los 11 elementos susceptibles de transferencia en las propuestas de reforma, sino que a partir del análisis del lenguaje y los argumentos usados, se busca identificar tantos como sea posible. Respecto a los medios de incidencia, en particular, se entiende que fueron implementados en momentos diferentes y que, por lo tanto, con base en la fecha de presentación de las iniciativas legislativas, pudieron o no influir en ella. En resumen, sólo se quiere demostrar que los elementos susceptibles de transferencia fueron usados.

Tabla 11

Elementos susceptibles de transferencia

Categoría	Operacionalización
I. Etiquetamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. La exposición de motivos de la iniciativa se refiere (o no) al tema como “matrimonio infantil”. 2. La exposición de motivos de la iniciativa se refiere (o no) a la “prohibición” de esta práctica.
II. Estructuración	<ol style="list-style-type: none"> 1. La exposición de motivos de la iniciativa califica (o no) esta práctica como una forma de violencia contra las niñas y adolescentes. 2. La exposición de motivos de la iniciativa califica (o no) esta práctica como nociva. 3. La exposición de motivos de la iniciativa califica (o no) esta práctica como una violación a los derechos humanos. 4. La exposición de motivos de la iniciativa menciona (o no) consecuencias de esta práctica.
III. Medios de incidencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. La exposición de motivos de la iniciativa cita (o no) la conmemoración del Día Internacional de la Niña. 2. La exposición de motivos de la iniciativa menciona (o no) el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 5. 3. La exposición de motivos de la iniciativa cita (o no) al menos una recomendación emitida al Estado mexicano por un comité de derechos humanos. 4. La exposición de motivos de la iniciativa refiere (o no) a la campaña “De la A a la Z” 5. La exposición de motivos refiere (o no) al programa conjunto interagencial de Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración propia.

En cada caso se analizó la iniciativa por la que se reforman o derogan disposiciones diversas del Código Civil. Sus datos generales se presentan en la tabla 12:

Tabla 12

Datos generales de las iniciativas por las que se reforman o derogan disposiciones de los códigos civiles en cada subunidad de estudio

Entidad federativa	Promovente	Fecha presentación
Chiapas	Dip. Óscar Eduardo Ramírez Aguilar	1 marzo de 2016
Ciudad de México	Jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa	8 de marzo de 2016
Chihuahua	Diputados del Partido Verde Ecologista de México	25 octubre de 2016
Guerrero*	Dip. Rosaura Rodríguez Carrillo	14 abril de 2016
	Integrantes de la Comisión de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	12 de julio de 2016
	Dip. Eloísa Hernández Valle	12 enero de 2017
Querétaro	Gobernador Francisco Domínguez Servién	30 noviembre 2016
	Comisión de Administración y Procuración de Justicia	27 noviembre 2017
Federación*	Sen. David Monreal Ávila	13 febrero 2018
	Sen. Verónica Martínez García	16 octubre 2018
	Sen. Josefina Eugenia Vázquez Mota	16 octubre 2018

*Dictaminadas conjuntamente

Fuente: Elaboración propia.

A manera de contexto, se consideró pertinente identificar el eje discursivo de las iniciativas de reforma. El legislador de Chiapas alude al deber del estado de proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, más específicamente se señala que le corresponde desarrollar sistemas para prevenir y rechazar el matrimonio infantil. En un sentido semejante, en Querétaro también se apeló a la observancia del interés superior de la niñez para modificar una legislación que había quedado rebasada con la publicación de la LGDNNA. En las propuestas presentadas al Congreso del estado de Guerrero se apunta a la incapacidad de las niñas, niños y adolescentes de consentir su participación en un matrimonio, a sus afectaciones y al derecho de las mujeres a no sufrir discriminación ni violencia. Consecuentemente, se llama a implementar mecanismos para la protección de este grupo.

El caso de Chihuahua destaca porque propone homologar la edad en que hombres y mujeres contraen matrimonio, partiendo del reconocimiento de la existencia de prácticas discriminatorias

basadas en prejuicios y costumbres, que generan desventajas para las mujeres. De manera semejante, la iniciativa de la Ciudad de México se articula en torno al abordaje de situaciones de discriminación incorporadas en las normas, que reproducen prejuicios o preconcepciones sobre la naturaleza de los sexos. A ello se añade la preocupación por el derecho de las mujeres a decidir libremente sobre el ejercicio de su sexualidad y contraer matrimonio de manera libre y voluntaria. A propósito, se afirma que una de las maneras para abordarla es el establecimiento de una edad legal para casarse. Por cuanto a la federación, los textos se refieren a la necesidad de armonizar el Código Civil en atención al principio de interés superior de la niñez contenido la Constitución mexicana y el mandato del artículo 45 de la LGDNNA.

Ahora bien, sobre el *etiquetamiento* se encontró que tres de cinco estados claramente nombraron el problema como matrimonio infantil (Ciudad de México, Querétaro y Chiapas). Chihuahua se refiere al matrimonio en edad adolescente y también al matrimonio a temprana edad. En Guerrero, las iniciativas de Eloísa Hernández y Rosaura Rodríguez mencionan tanto el matrimonio entre menores de edad como las uniones tempranas, y en la de la Comisión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescente se opta por matrimonio infantil. Sobre las propuestas de la federación, en la presentada por Josefina Vázquez se alude al matrimonio infantil, en la de David Monreal se usan indistintamente los términos matrimonio prematuro, matrimonio infantil, así como matrimonio infantil, prematuro y precoz, y en la suscrita por Verónica Martínez no se indica por alguna denominación.

Por otro lado, las alusiones a prohibición de esta práctica se identificaron en la propuesta de reforma de Chihuahua, así como en las federales suscritas por Verónica Martínez y Josefina Vázquez que se nombra como “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal, para prohibir el matrimonio infantil”. En el texto de la Ciudad de México se usa el término “erradicar”, lo mismo que en el caso de la presentada por David Monreal en el ámbito federal. En el resto no se hallaron referencias sobre este aspecto.

Chihuahua.- La *prohibición* se aplica a todos por igual niñas y niños. Si bien la discriminación de género es bastante común en esta área, está estrictamente prohibido en las normas internacionales, como cualquier otra forma de discriminación. (Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Chihuahua, 2016, p. 10)

Ciudad de México.- [...] el Gobierno de la Ciudad de México debe atender estas disposiciones y realizar las reformas necesarias a fin de adecuar sus disposiciones normativas y contribuir a la *erradicación* del matrimonio infantil. (Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, p.17)

Federación.-

- Iniciativa de David Monreal

[...] que la mayoría de edad en cualquier caso funja como requisito indispensable para poder contraer matrimonio, debería ser el primer paso para la paulatina *erradicación* del matrimonio infantil. (Diario Oficial de la Federación, 2019, p. 4)

- Iniciativa de Verónica Martínez

El espíritu de dicha *prohibición* es que las niñas, niños y adolescentes no vean truncado su desarrollo físico y mental, así como el personal, permitiéndoles que paulatinamente vayan construyendo un proyecto de vida que puedan llevar a cabo [...] (Diario Oficial de la Federación, 2019, p. 38)

Con respecto a la *estructuración*, sólo una iniciativa considera esta práctica como una forma de violencia (Ciudad de México), la mayoría la califican como una práctica nociva (Ciudad de México, Querétaro y Guerrero), casi todas se refieren a ésta como una violación a los derechos humanos, excepto Chihuahua y en todos los casos se mencionan sus consecuencias.

Chiapas.- [...] se destaca que el matrimonio infantil viola los derechos humanos independientemente de si la persona involucrada es un niño o una niña, pero sin duda se trata de la forma más generalizada de abuso sexual y explotación de las niñas. Algunas consecuencias negativas son la separación de la familia y amigos, la falta de libertad para relacionarse con las personas de la misma edad y participar en las actividades comunitarias, y una reducción de las oportunidades de recibir una educación. El matrimonio infantil también puede acarrear trabajos forzados, esclavitud y violencia contra las víctimas. Puesto que no pueden evitar las relaciones sexuales, las novias menores de edad se exponen a graves riesgos para su edad, como los embarazos prematuros, las infecciones transmitidas sexualmente y, cada vez más, al VIH/SIDA. (Gaceta Legislativa del H. Congreso del Estado de Chiapas, 2016)

Chihuahua.- El matrimonio en edad adolescente trae por lo general, como consecuencia para las mujeres, la disminución de la capacidad para negociar en cuanto a planificación familiar y necesidades de sus hijos, un bajo logro educativo, pocas oportunidades de movilidad social e incluso, en ciertos entornos, las mujeres casadas menores de dieciocho años presentan tasas más elevadas de infección por enfermedades [...] de transmisión sexual. (Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Chihuahua, 2016, p. 8)

Federación.-

- Iniciativa de David Monreal

[...] a la luz de las implicaciones y efectos que derivan del matrimonio, es una problemática que ha incentivado múltiples violaciones a los derechos de los mejores de edad [...]

El Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF) apunta que algunas de las consecuencias del matrimonio prematuro son:

- Perjuicios psicológicos [...]
- La salud de las adolescentes y la reproducción [...]
- La privación de la educación [...]
- Violencia y abandono [...]

(Diario Oficial de la Federación, 2019, pp. 3 y 4)

- Iniciativa de Verónica Martínez

Siempre será mejor ver el desarrollo adecuado de la niñez en nuestro país [...] en lugar de ver truncadas sus aspiraciones por su participación en un matrimonio, circunstancia que [...] propiciará diversos problemas como los de salud, deserción escolar, discriminación por razón de género, rezago económico y social, mortalidad materno-infantil, entre otros [...] (Diario Oficial de la Federación, 2019, p. 38)

En esta categoría se encontraron similitudes entre tres entidades federativas, al punto de copiar la redacción que proponían las infografías y el boletín de la campaña “De la A a la Z”, tales son los casos de la Ciudad de México, Querétaro en sus dos propuestas y Guerrero en sus tres iniciativas de reforma.

Ciudad de México.- De acuerdo con esta iniciativa [De la A a la Z] el matrimonio de niñas y las uniones tempranas una violación a los derechos humanos de las niñas y son consideradas por la ONU como prácticas nocivas que afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas, impacta su desarrollo futuro y el de sus familias, e incrementa la discriminación y la violencia contra ellas. (Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, p. 17)

Querétaro.- [...] el matrimonio de niñas y niños constituye una violación a sus derechos humanos y que por ende se considera como una práctica nociva que incrementa la discriminación y la violencia, afectando gravemente su vida, salud, educación e integridad. (Gaceta Legislativa núm. 078, 2017, p. 39)

[...] considerando el matrimonio de niñas y adolescentes, como una unión temprana que constituye una violación a sus derechos humanos y que por ende se considera una práctica nociva que incrementa la discriminación y violencia, afectando gravemente su vida, salud, educación e integridad, lo que impacta su desarrollo futuro y el de su familia. (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 2016, p. 14630)

Guerrero.-

- Iniciativa de Eloísa Hernández

[...] las uniones tempranas constituyen una violación a los derechos humanos y son consideradas por la ONU como prácticas nocivas que afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas y niños, impactando su desarrollo futuro y el de sus familias, e incrementa la discriminación y la violencia, principalmente contra las niñas. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm. 37, 2017)

- Iniciativa de Rosaura Rodríguez

El matrimonio infantil de acuerdo a las Naciones Unidas (ONU) constituye una violación a los derechos humanos, por lo consiguiente, las considera prácticas nocivas que afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas y niños, impactando negativamente el desarrollo de las personas y el de sus familias. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm. 14, 2016)

- Iniciativa de la Comisión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

El matrimonio entre menores y las uniones tempranas constituyen una violación a los derechos humanos y son consideradas por la ONU como prácticas nocivas que afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas y niños, impactando su desarrollo futuro y el de sus familias, e incrementa la discriminación y la violencia principalmente contra las niñas. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm.07, 2016)

En cuanto a los *medios de incidencia*, se determinó que el llamamiento a la conmemoración del Día Internacional de la Niña fue usado como fuente sólo en la iniciativa de la Ciudad de México y ésta también es la única que reconoce la influencia de la campaña “De la A a la Z”.

Ciudad de México.- [...] con el objetivo de reconocer los derechos de las niñas y los problemas a los que se enfrentan, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 19 de diciembre de 2011, la Resolución 66/170 en la que se declara el día 11 de octubre como Día Internacional de la Niña. En el marco de esta celebración y ante la preocupación por su vulnerabilidad, un problema urgente de atención es el matrimonio precoz. (Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, p. 11)

Es por esta razón que [...] se lanza la iniciativa “De la A (Aguascalientes) a la Z (Zacatecas), México sin unión temprana y matrimonio de niñas en la ley y en la práctica” cuyo objetivo es prevenir y eliminar la unión temprana y el matrimonio de las niñas. (Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, p. 7)

En los casos de Chihuahua, Guerrero (las tres iniciativas) y la federación (dos de tres iniciativas), se exponen las recomendaciones emitidas al Estado mexicano ya sea por el Comité de los Derechos del Niño o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en relación con concretar la armonización legislativa. Solamente en una de las propuestas presentadas en el estado de Guerrero (Eloisa Hernández) se cita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en ninguna de las entidades federativas se hace mención del programa conjunto interagencial.

Chihuahua.- Es por ello que, teniendo como fundamento la Petición del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, misma que recomienda aumentar la edad mínima para contraer matrimonio, sobre todo para combatir los abusos y explotaciones contra las niñas y fomentar el desarrollo de las adolescentes. (Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Chihuahua, 2016, p. 9)

Guerrero.-

- Iniciativa de Eloísa Hernández

En el año 2015, el Comité de la Convención de los Derechos del Niño hizo la siguiente observación al Estado Mexicano: “A la luz de la observación general No. 18 Adoptada de manera conjunta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, el Comité recomienda al estado parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes [...]

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030, aprobados recientemente, establecen en su meta la erradicación de las prácticas perjudiciales para niñas adolescentes como el matrimonio infantil, temprano y forzado. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm. 37, 2017)

- Iniciativa de Rosaura Rodríguez

Para implementar mecanismos que erradiquen el matrimonio infantil en México, en el año 2015, emitió una observación al país: Recomendando que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm. 14, 2016)

- Iniciativa de la Comisión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

En el año 2015, el Comité de la Convención de los Derechos del Niño hizo la siguiente observación al Estado Mexicano: “A la luz de la observación general No. 18 Adoptada de manera conjunta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, el Comité recomienda al estado parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. (Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero núm. 07, 2016)

Federación.-

- Iniciativa de Verónica Martínez

Sobre el particular existe una recomendación realizada al Estado mexicano por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 2015, misma que consiste en lo siguiente: “[...] el Comité recomienda al Estado parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la LGDNNA,

asegurando que la edad mínima para contraer matrimonio se establecida en 18 años en las leyes de todos los estados. (Diario Oficial de la Federación, 2019, p. 38)

- Iniciativa de Josefina Vázquez

El “Comité de los Derechos del Niño” emitió en 2015, respecto de México, sus informes consolidados cuarto y quinto, en los que recomendaron que [...] asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, asegurando que la edad mínima para contraer matrimonio se establecida en 18 años en las leyes de todos los estados.

Por su parte, el “Comité CEDAW” emitió además su propio posicionamiento en materia de matrimonio temprano, precoz y forzoso en México a través de las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México publicadas en julio de 2018 [...] recomienda al Estado parte que vele por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en las leyes de todos los estados y se respete en la práctica en todo el país. (Diario Oficial de la Federación, 2019, p. 24)

Durante los poco más de cinco años que tomó la reforma legislativa, ONUMujeres, Unicef, Unfpa y OACNUDH emitieron conjuntamente varios comunicados de prensa en los que alentaban a los congresos de las entidades federativas a eliminar el matrimonio infantil. Por ejemplo, en el marco del día internacional de la niña en octubre de 2016, se pronunciaron por atender la situación de las niñas y adolescentes mexicanas para avanzar hacia el cumplimiento de sus derechos, entre ellos, vivir sin matrimonio infantil (ONUMujeres y Unicef, 2016). Al año siguiente, también a propósito de la efeméride referida, alertaban que la armonización de los códigos civiles y familiares para “prohibir categóricamente el matrimonio infantil en el país” seguía siendo un desafío (OACNUDH, 2017).

Ese mismo año, en el mes de noviembre, específicamente se exhortó a Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora a armonizar sus legislaciones conforme la LGDNNA y eliminar las excepciones “pues facilitan la persistencia de prácticas que violan los derechos de la infancia” (ONUMujeres, 2017b). En marzo de 2019, con motivo de la aprobación del dictamen en materia de prohibición del matrimonio infantil en el Senado, Unicef llamó a la Cámara de Diputados a confirmar la reforma del Código Civil federal pues con ello el Estado mexicano daría

un paso clave para eliminar una práctica que obstaculiza el desarrollo el ejercicio de los derechos de niñas y adolescentes.

Ese mes, las agencias además “elaboraron el documento de estándares internacionales sobre la edad mínima para contraer matrimonio, que se presentó a los ministros en ocasión de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 22/2016” (Gobierno de la República, 2016, p. 70). Al conocer que la SCJN concluyó la validez de la reforma legislativa ocurrida en el estado de Aguascalientes, celebraron que “está en línea con las recomendaciones más recientes realizadas por los comités de Naciones Unidas” (Unfpa, 2019). Por último, y a propósito de lo que llamaron “la prohibición del matrimonio infantil en todo el país” en 2020, se lee en uno de los comunicados que, con estas reformas, “se cumple también así uno de los objetivos de la iniciativa que la ONU lanzó en 2015 en México” (Unicef, 2020), en referencia a la campaña “De la A a la Z”.

De este capítulo puede concluirse que, a pesar de ser un asunto que se planteaba en la agenda de derechos humanos desde los años cincuenta, no fue sino en la última década, particularmente a partir de 2014, que las uniones tempranas se consideraron un problema de urgente resolución. Aquel año, al publicarse el informe de la OANUDH sobre la prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado y celebrarse una mesa redonda sobre el tema, se concluyó que esta práctica constituye una violación a los derechos humanos, que se relaciona con la pobreza, la vigencia de normas culturales y con la desigualdad. Consecuentemente, se recomendaba garantizar un marco jurídico con respecto a la edad mínima para casarse e incorporar el tema entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En lo que respecta a México, la apertura en materia de política exterior, que comenzó a gestarse a partir de la transición democrática de 2000, enmarcó la aceptación del examen de los órganos y procedimientos especiales de derechos humanos. Empero, fue durante el gobierno de Enrique Peña Nieto que se incorporó a la agenda gubernamental y se institucionalizó la atención a las uniones tempranas. Por un lado, entre los objetivos del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores se estableció el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, se emitieron la LGDNNA (2014), la ENAPEA (2015), así como el Pronapinna (2016-2018) que contienen el mandato de armonizar la legislación de cada entidad para prohibir sin excepción el matrimonio de personas menores de 18 años. La política interna tuvo

su asidero en la campaña “De la A a la Z” promovida por Unicef, ONUMujeres y Unfpa, principalmente.

Por lo que concierne al estudio de las iniciativas de reforma, la *estructuración* de las uniones tempranas fue el componente mayormente transferido y, como parte de ésta, su calificación como una violación a los derechos humanos fue la más empleada, pues aparece en siete de las propuestas revisadas. Por el contrario, el argumento de que esta práctica configura una de las maneras en que se violenta a las niñas y adolescentes apenas fue mencionado en una de ellas. Mención aparte merece la enunciación de las consecuencias de este problema pues se encontró transferencia en grado de copia en seis casos. Respecto a la *etiqueta* “matrimonio infantil”, y contrariamente a lo esperado, sólo se empleó en seis iniciativas y apenas en tres de ellas se propuso explícitamente la prohibición de las uniones tempranas.

CONCLUSIONES

Según se revisó antes, el enfoque de transferencia de políticas permite un acercamiento a los temas de estudio desde dos aristas. Por un lado, se interesa en entender cómo las ideas susceptibles de ser transferidas se incorporan al ciclo interno de política pública y qué otros “micro procesos” tienen lugar para que ésta se concrete. Por otro, ayuda a comprender la política pública respondiendo a un conjunto de preguntas interrelacionadas tales como de dónde vienen las ideas, quién las exporta, quién las adopta y cómo, por qué lo hacen -tanto respecto a sus intereses como de su voluntad para llevarlo a cabo- y qué factores favorecieron o dificultaron esta tarea. En este apartado se da respuesta a estas interrogantes.

La campaña “De la A a la Z”, implementada en México en 2015, se proponía generar conversación para prevenir las uniones tempranas al tiempo que promovía la armonización legislativa. A este momento en que se impulsa que un problema no sólo reciba la atención gubernamental, sino que también sea resuelto, se le conoce como construcción de agenda. Al respecto, además de recibir un nombre, la cuestión de interés debe ser delimitada. En un inicio, las agencias de Naciones Unidas optaron por denominarla como matrimonio infantil o matrimonio de niñas principalmente; sin embargo, también emplearon los términos uniones tempranas, así como matrimonio infantil, temprano y forzado. Sobre su estructuración, se apeló a su reconocimiento como una violación a los derechos humanos, como una práctica nociva y como una forma de violencia contra las niñas y adolescentes. Además, se enunciaron sus consecuencias en los siguientes términos (*véanse* ilustraciones 7 a 9):

[el matrimonio de niñas y las uniones tempranas] afectan gravemente la vida, la salud, la educación y la integridad de las niñas, impacta su desarrollo futuro y el de sus familias, e incrementa la discriminación y la violencia contra ellas.

El estudio del lenguaje y los argumentos de las iniciativas de reforma promovidas permiten concluir que la subunidad que transfirió más elementos fue la Ciudad de México (7), secundada por Guerrero (6), luego por la federación (5), Querétaro (4), así como Chiapas y Chihuahua (3, respectivamente). De manera más precisa, la categoría *estructuración* fue aquella que acumuló más menciones en las 11 propuestas legislativas revisadas. Dentro de ésta, la calificación de las uniones tempranas como una violación a los derechos humanos fue citada en 7, su reconocimiento como

una práctica nociva se mencionó en 5 y en 6 se habló de sus consecuencias en términos idénticos a los propuestos por las agencias de Naciones Unidas en las infografías de la campaña “De la A a la Z”. Sin embargo, la referencia a esta práctica como una forma de violencia fue el argumento menos usado (1).

El *etiquetamiento* si bien fue retomado en todas las subunidades, sólo en 6 de las 11 iniciativas se empleó el término matrimonio infantil para nombrar el problema, pero únicamente 3 propuso su prohibición explícitamente, pese a que en todos los casos se eliminaron las dispensas para casarse. Es decir, las y los promoventes no se posicionaron respecto a la conveniencia o no de suprimir las excepciones de los códigos civiles. Esta omisión es particularmente importante en los casos de Guerrero y Ciudad de México por ser este su único pendiente de armonización. La infructuosa transferencia del etiquetamiento generó que en algunos casos las y los legisladores se refirieran al tema también como “matrimonio entre menores de edad”, “matrimonio en edad adolescente”, “matrimonio a edad temprana” y “uniones tempranas”.

Por último, los *medios de incidencia* fueron la categoría menos identificada en las exposiciones de motivos de las 11 propuestas de reforma, entre ellas, en 6 se usaron las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (6 de 6) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1 de 6). La conmemoración del Día Internacional de la Niña sumó apenas 1 cita, lo mismo que la iniciativa “De la A a la Z” y la mención de los ODS; mientras que ninguna subunidad concedió importancia al Programa conjunto interagencial entre sus argumentos, incluso se omitió en aquellas que se publicaron en 2018, es decir, después que el programa fuera presentado.

El etiquetamiento y la estructuración del problema apelaban a la protección de las y los niños para aprobar la eliminación de las dispensas para casarse antes de los 18 años y a una solución relativamente simple y barata en el sentido de no requerir la erogación de grandes recursos económicos o el uso de recursos materiales y humanos en demasía, pero que tampoco implicaba la transformación de las estructuras sociales: la reforma de los códigos civiles de las entidades federativas; con independencia de tasa de uniones tempranas en cada una, sus modalidades y su registro en zonas rurales o urbanas.

Además, al ser aquella la primera problematización de las uniones tempranas en México fue determinante respecto a cómo el tema sería reconocido e institucionalizado por el Ejecutivo en

la LGDNNA, la ENAPEA y el Pronapinna, entre las y los legisladores de los estados y también por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2016; desplazando otras visiones que pugnaban por no suprimir las excepciones para contraer matrimonio antes de la edad legal. Aunque no es objeto de este trabajo, durante la investigación se identificaron, por un lado, a una coalición de organizaciones de la sociedad civil que se manifestaba a favor de la protección de las y los niños con el argumento de que las dispensas, en apariencia neutras, habían servido para indultar delitos sexuales y, por otro, aquellas para quienes su eliminación no tendría efectos importantes para evitar las uniones tempranas y se desconocía la autonomía progresiva de las y los adolescentes.

Resta, como parte de estas conclusiones, responder a las preguntas que plantean Dolowitz y Marsh para comprobar la ocurrencia de una transferencia de políticas. Enseguida se hace lo propio.

¿Qué se transfiere? De manera general, puede decirse que se transfirió el mandato de incrementar la edad legal para contraer matrimonio y, paulatinamente, la eliminación de las dispensas para hacerlo; tal como lo proponían las agencias de Naciones Unidas. De manera más precisa, la estructuración de las uniones tempranas como un problema y su etiquetamiento, con mayor o menor aceptación en las seis subunidades seleccionadas, según se identifica en los párrafos previos y en el capítulo 3.

¿Cuál es el grado de transferencia? Considerando las tres categorías y sus once elementos susceptibles de transferencia, se considera que corresponde a una emulación, por dos razones. Primera, las agencias transferentes dotaron de información y argumentos a las y los legisladores a través de eventos, publicaciones y comunicados de prensa, quienes hicieron uso de ellos. Al respecto, Bennett (1991, como se citó en Dolowitz y Marsh, 1996) afirma que la emulación pasa cuando un país acepta que una propuesta particular le provee el mejor estándar para diseñar su legislación.

Segunda, porque la prohibición del matrimonio infantil a la que apelaban estos organismos internacionales no fue un proceso inmediato y lineal, por el contrario, algunas entidades como Baja California, Morelos, Querétaro y Tabasco inicialmente sólo elevaron la edad mínima para casarse en atención al mandato de la LGDNNA y fue hasta más tarde que eliminaron las excepciones para hacerlo. A ellos habría que sumar el trámite de la acción de inconstitucionalidad por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Aguascalientes.

¿Quién se involucró y cómo? Ya se adelantaba que la transferencia estuvo a cargo de tres agencias de Naciones Unidas, a saber, ONU Mujeres, Unicef y Unfpa, destacando el liderazgo de las dos primeras; mientras que la SE-SIPINNA se identificó como principal mediador y a las y los legisladores de las entidades federativas como adoptantes.

Respecto a cómo se involucró cada grupo de actores, las agencias de Naciones Unidas además de ser las principales impulsoras de la campaña “De la A a la Z” y estar a cargo de la implementación del programa interagencial, en sus informes anuales afirman que llevaron a cabo acciones de acompañamiento y abogacía para promover reformas legislativas con el propósito de lograr la prohibición del matrimonio infantil. Además, se encontró que elaboraron un documento de estándares internacionales para allegar a la SCJN de elementos para resolver la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Aguascalientes.

Por su parte, el SE-SIPINNA se sumó a un proceso ya iniciado por las agencias internacionales, según se acepta en un comunicado de prensa, e incorporó el tema en el artículo 45 de la LGDNNA y en el instrumento rector de su planeación, es decir, el Pronapinna 2016-2018 como una de sus líneas de acción. Asimismo, se comprobó que acompañó el lanzamiento de la campaña referida y que formó parte de la delegación mexicana que asistió al encuentro para acelerar las acciones para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas, del que derivó la iniciativa interagencial antes mencionada.

¿De dónde se transfiere? En sentido estricto, como se desarrolló en el capítulo 3, el etiquetamiento y la estructuración se extrajeron de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En especial, la década pasada trajo consigo una revitalización del tema en la agenda de las Naciones Unidas. En este sentido, se identificaron cuatro fuentes principales:

- i. La emisión de la resolución 66/170 que invitaba a los Estados a conmemorar el día internacional de la niña, que se acompañó de un llamamiento para acelerar esfuerzos para aumentar a los 18 años la edad mínima para casarse;
- ii. La publicación del informe del OACNUDH sobre prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado que recomendaba garantizar un marco jurídico con respecto a la edad para contraer matrimonio;
- iii. La celebración de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos, en cuyo reporte de resultados se destaca que el matrimonio infantil, precoz y forzado es una violación a los derechos humanos y una práctica tradicional nociva, al tiempo que recomienda la inclusión del tema en la agenda de desarrollo sostenible.

- iv. La adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que incorpora entre sus metas: eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

Como se mencionó con antelación, la problematización de las uniones tempranas fue recuperada como parte de la campaña “De la A a la Z” que se refería a la eliminación del matrimonio de las niñas en la ley y que entre sus propósitos enunciaba el impulso de la armonización legislativa para fijar los 18 años como parámetro mínimo para casarse, sin excepciones, así como en la formalización del programa conjunto interagencial para el periodo 2018-2021 con el propósito de impulsar los esfuerzos para acompañar procesos nacionales de reformas legales conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

¿Por qué transferir? La transferencia de la prohibición legal de las uniones tempranas puede enmarcarse en un *continuum* de presiones y decisiones voluntarias. En la primera categoría se insertan los llamamientos de los comités de los Derechos del Niño y para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para que el Estado mexicano se asegurara de que todas las entidades federativas establecieran la mayoría de edad como requisito para contraer matrimonio en sus legislaciones, así como las referencia al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, entre ellas, armonizar su derecho interno conforme los estándares internacionales, proteger a las niñas contra prácticas tradicionales nocivas como el matrimonio infantil, y eliminar las barreras que impiden su desarrollo pleno; en comunicados y boletines de prensa.

En el segundo grupo se conjuntan la adopción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, un objetivo que se ya se perfilaba en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y la confirmación del compromiso del gobierno mexicano de cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos y fortalecer su relación con aquéllos; según quedó enunciado en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018. Es decir, se enmarca en la continuidad de la política exterior que comenzara a implementarse en el país comenzado el nuevo siglo. En síntesis, puede decirse que se trató de un proceso voluntario, pero impulsado por las agencias de Naciones Unidas lo que le da cierto carácter coercitivo.

¿Qué factores favorecieron o limitaron la transferencia? Se identificaron tres condiciones que facilitaron el proceso de transferencia. En principio, la transición de una política exterior centrada

en la protección de la soberanía nacional y la no intervención hacia una que se comprometía en materia de derechos humanos y se abre a la vigilancia de los órganos y procedimientos especiales en la materia. No obstante, ha de advertirse que, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, periodo en que se llevaron a cabo las reformas legislativas, esta apertura no fue homogénea, sino que se cuestionaron las críticas en torno a la prevalencia de la inseguridad, la violencia, la tortura y la desaparición forzada en el país. En este sentido, puede considerarse que la prohibición de las uniones tempranas, presentada como un asunto de protección de los derechos humanos de la niñez, aparecen como un tema blando lo que facilitó su adopción.

En línea con lo anterior, un segundo elemento que favoreció la transferencia fue la reforma constitucional que tuvo lugar en 2011, puesto que implicó la entrada en vigor de un nuevo paradigma que apela a que las autoridades estatales de todos los poderes y órdenes de gobierno promuevan, respetan, protejan y garanticen los derechos humanos. Respecto del derecho interno, ello implica no sólo expedir una nueva legislación sino suprimir las normas que impliquen una violación a los derechos humanos, así como abstenerse de dictar disposiciones incompatibles con los estándares internacionales; según ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por último, la incorporación del mandato de armonización legislativa en la LGDNNA con un plazo para llevarse a cabo, así como su integración en los instrumentos de planeación nacional como el Pronapinna y la ENAPEA alentaron su concreción.

Por último, esta investigación comprueba la hipótesis planteada. Por su lenguaje y argumentos, las once propuestas de reforma demuestran que la expedición de legislaciones prohibitivas se produjo por la transferencia promovida por las agencias de Naciones Unidas. Además, puede afirmarse que dicho proceso resultó exitoso por dos razones: (i) contribuyó al cumplimiento de las metas planteadas en la LGDNNA (artículo 45) y el Pronapinna (línea de acción 1.1.5), respecto promover el proceso de armonización legislativa y (ii) porque al cabo de poco más cinco años en todo el país ya se establecía como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años para hombres y mujeres, sin posibilidad de dispensa por edad.

Sin embargo, hubiera sido necesario un estudio más exhaustivo para identificar qué actores, por qué razones y qué “micro procesos locales” ocurrieron en Chiapas, Chihuahua, la Ciudad de México, Guerrero y Querétaro para que la transferencia se concretara; pues este trabajo sólo se

aproximó a su inserción en el ciclo de política federal y su institucionalización a través de la ley e instrumentos de planeación de ese orden de gobierno.

Recomendaciones

Sobre la legislación y otras políticas públicas

Primera, se demostró que las uniones libres representan una mayor proporción de las uniones tempranas, por tanto, la prohibición de los matrimonios de personas menores de 18 años en la ley podría no tener el efecto de reducir esta práctica. Será necesario concebir políticas públicas que atiendan, al menos: (i) la mejora de las condiciones materiales de los hogares de origen de las adolescentes, (ii) los diversos tipos de violencia que ocurren en aquéllos y que las orillan a huir, (iii) la transformación de patrones sociales de género vigentes como el condicionamiento de una unión para el ejercicio de la sexualidad y la maternidad y (iv) la mejora de la oferta de opciones que ayuden a las adolescentes a construir proyectos de vida en que las trayectorias académica y laboral adquieran relevancia.

Segunda, si bien se integraron al máximo ordenamiento nacional las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, esto no quiere decir que se aspire a homogeneizar las políticas públicas. De hecho, en los instrumentos internacionales y sus órganos de vigilancia reconocen que los Estados, en razón de sus capacidades, realidades y prioridades nacionales, deben establecer sus propias metas. A propósito, se necesita evaluar por anticipado la conveniencia de transferir los estándares internacionales “a la letra” frente al contexto nacional y/o local para no reproducir prácticas gatopardistas o disfuncionales, como las califica Dussauge.

Tercera, si al menos normativamente se aspira a garantizar un marco que asegure la protección integral de las niñas, los niños y adolescentes, es recomendable proceder al examen y armonización de otras legislaciones relacionadas con las uniones tempranas entre ellas las que prohíben la discriminación, las que sancionan el delito de trata de personas, así como derogar las normas que dispensan la sanción de quienes ejercen violencia sexual si el agresor contrae matrimonio con su víctima.

Sobre los actores involucrados

Cuarta, como lo sugieren Dolowitz y Marsh, es necesario que actores transferentes como las agencias de Naciones Unidas y adoptantes como las y los legisladores se alleguen y evidencien

sólida sobre los impactos de una ley o política pública si se pretende ingresarla al sistema normativo interno o implementarla en el contexto nacional. Para este estudio, por ejemplo, se pudo evaluar con mayor detalle el impacto positivo o negativo de la eliminación de las dispensas a partir de la experiencia previa en Baja California, Oaxaca y Veracruz. Asimismo, por definición la política pública está llamada a ser participativa, por lo que debe considerar las necesidades, contextos y opiniones de las y los adolescentes, por ejemplo, en reconocimiento a su autonomía progresiva.

Sobre futuras líneas de investigación

Quinta, es imprescindible impulsar la investigación interdisciplinaria y contemporánea de las uniones tempranas en el contexto nacional con énfasis en los grupos de mujeres que tradicionalmente se han señalado como más susceptibles a su práctica como las indígenas, las provenientes de hogares empobrecidos y quienes habitan en zonas rurales. De lo contrario, seguirán reproduciéndose argumentos, conclusiones e intervenciones prohibicionistas, adultocéntricas y que no atienden la realidad nacional.

Sexta, es necesario robustecer la investigación en torno a las razones de los hombres para casarse o unirse con parejas más jóvenes y por qué las mujeres aceptan o se complacen con ellas, con independencia de que se trate de uniones tempranas. Asimismo, conviene fomentar la discusión pública en torno al ejercicio de la sexualidad de las y los adolescentes con sus pares, como manifestación afectiva y relacionada con su derecho a gozar de experiencias sexuales placenteras y seguras, exentas de violencia y coacción.

REFERENCIAS

- Abarca, E., López, M. y Reyes, B. (2019). *Eficacia de la derogatoria del matrimonio infantil para garantizar el interés superior del niño, niña y adolescente en El Salvador* [Tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador]. <https://1library.co/document/yeo0x0rq-eficacia-derogatoria-matrimonio-infantil-garantizar-interes-adolescente-salvador.html>
- Aguilar, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp.15-74). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1993). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp.15-72). Miguel Ángel Porrúa.
- Anaya, A. (2009). Libre comercio y política exterior en materia de derechos humanos en América del Norte. Una evaluación de la tesis del ‘derrame’ (spillover). *Espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, XVI(46), 9-36.
- Anaya, A. (2013). Política exterior de derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón. *Foro Internacional (FI)*, LIII(3-4), 771-793.
- Anti-Slavery. (2015). *Behind Closed Doors: Child and Early Marriage as Slavery*. https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/behind_closed_doors_child_marriage_as_slavery.pdf
- Asamblea General. (2012). Día internacional de la Niña. Tema 2012: Poner fin al matrimonio en la infancia. Disponible desde Internet en formato HTML en <<https://www.un.org/es/events/girlchild/2012/index.shtml>>
- Asamblea General. (2015a). *La niña. Informe del Secretario General*, A/70/267, 4 de agosto.
- Asamblea General. (2015b). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, A/69/L.85, 12 de agosto.
- Asunto con carácter de decreto No. 34. Relativa a la cual propone reformar diversos artículos del Código Civil del Estado, a fin de homologar la edad mínima para contraer matrimonio. 25 de octubre de 2016. Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Chihuahua.

- Bautista, S. (2020). *Proceso de implementación de las reformas realizadas al Código Civil en Nayarit para la erradicación del matrimonio infantil en el estado* [Tesis de maestría: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente]. Repositorio institucional del ITESO.
- Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta ecológica*, (63), 75-83.
- Becerra, M. (2015). Implementación de la medicina prepagada en México: análisis de la transferencia de políticas públicas. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, IV(2), 39-66.
- Bennett, C. (1991). How States Utilize Foreign Evidence. *Journal of Public Policy*, 11(1), 31-54. <https://www.jstor.org/stable/4007337>
- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy en F. Fitcher, G. Miller y M. Sidney (Eds), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (63-78). CRC Press. Taylor & Francis Group.
- Cabrera, M. L. (2011). *El matrimonio infantil y las uniones de hecho forzadas en adolescentes en Guatemala*. <https://www.girlsnotbrides.org/learning-resources/resource-centre/el-matrimonio-infantil-y-las-uniones-de-hecho-forzadas-en-adolescentes-en-guatemala/#resource-downloads>
- Cadme, V. (2016). *Análisis jurídico de las reformas al código civil sobre la edad mínima de las personas para contraer matrimonio* [Tesis de licenciatura, Universidad del Azuay]. Repositorio institucional Universidad del Azuay.
- Carmona, N. (2013). *El matrimonio prematuro en México y sus implicaciones en las niñas y adolescentes, desde la perspectiva de los derechos humanos* [Artículo publicable para obtener el grado de maestra en derechos humanos: Universidad Iberoamericana Ciudad de México].
- Carrillo, E., Tamayo, M. y Nuño, L. (2013). *La formación de agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Cobb, R., Ross, J. y Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.). *La comparación en las ciencias sociales* (51-79). Alianza.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño. (2014). *Recomendación general número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas adoptadas de manera conjunta*, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014a). *Informe resumido de la mesa redonda sobre la prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/27/34, 18 de julio.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014b). *Prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/26/22, 2 de abril.
- Consejo de Derechos Humanos. (2012). *Informe de la Relatora especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian. Informe temático sobre el matrimonio servil*, A/HRC/21/41, 10 de julio.
- Coram International y Plan International Asia Regional Office. (2015). *Getting the Evidence: Asia Child Marriage Initiative. Summary Report*. <https://plan-international.org/publications/getting-evidence-asia-child-marriage-initiative>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C/507-4; 25 de mayo de 2004.
- Covarrubias, A. (2001). La cláusula democrática. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (62-63), 63-77.
- Covarrubias, A. (2010). *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. El Colegio de México.

Covarrubias, A. (2019). México: ¿Actor con responsabilidad multilateral? *Foro Internacional (FI)*, LIX(3-4), 643-669. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2636>

Davis, A., Postles, C. y Rosa, G. (2013). *El derecho de una niña a decir no al matrimonio. Trabajando para terminar con el matrimonio infantil y mantener a las niñas en la escuela.* <https://unionestempranas.org/documento/el-derecho-de-una-nina-a-decir-no-al-matrimonio-trabajando-para-terminar-con-el-matrimonio-infantil-y-mantener-a-las-ninas-en-la-escuela/>

Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal, en materia de prohibición del matrimonio infantil. 3 de junio de 2019. Diario Oficial de la Federación.

Delgado, V. y Culebro, J. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, IX(20), 215-239. <https://doi.org/10.21696/rcls192020191004>

Del Castillo, G., Méndez, I. y Quintana D. (2019). *Guía de estudio de la materia. Introducción a la teoría de las políticas públicas. Primera parte. Unidad 1.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica de México.

De Silva, R. (2008). *Child Marriage and the Law. Legislative Reform Initiative Paper Series.* <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/child-marriage-and-the-law-legislative-reform-initiative-paper-series/>

Dictamen. Iniciativas de ley que tipifica el hostigamiento sexual como delito autónomo e incrementa la pena del delito de acoso sexual previstos en el Código Penal del Estado, Ley que reforma los artículos 113, 161, 166 y 167 del Código Penal del Estado de Querétaro, Ley que reforma y adiciona los artículos 165, 166, 167 y 167 Bis del Código Penal del Estado de Querétaro y Ley que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro y del Código Civil del Estado de Querétaro. Presentado por la Comisión de Administración y Procuración de Justicia. 27 de noviembre de 2017. Gaceta Legislativa No. 078.

- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning Lessons Abroad: The Role of Policy Transfers in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Domínguez, L. A. (2017). *Aplicación de los usos y costumbres en el derecho mexicano en la compra de seres humanos y su incompatibilidad con el derecho internacional por la violación de derechos humanos y perspectivas para erradicarlo, 1948-2017* [Tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Repositorio institucional BUAP
- Domínguez, L. A. y Alvarado, G. (2019). Aplicación del matrimonio forzado en comunidades indígenas en México (2015-2019). *Díê Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, (26), 309-333. <http://dx.doi.org/10.32399/rdk.0.26.1251>
- Dussauge, M. (2012a). Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento chileno de la gestión viajó a México. *Revista de gestión pública*, 1(2), 237-272. <https://doi.org/10.22370/rgp.2012.1.2.2335>
- Dussauge, M. (2012b). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos. *Estado, gobierno, gestión pública. Revista chilena de administración pública*, (19), 51-79.
- ECPAT Internacional. (2016). *Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales*. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/SR/TerminologyGuidelines_sp.pdf
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres). (2015a). *Infografías "De la A (Aguascalientes) a la Z (Zacatecas), México sin unión temprana y matrimonio de niñas en la ley y en la práctica"*. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/10/infografias-estatales-ninas-no-esposas>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres). (2015b). *Se lanza campaña “De la A (Aguascalientes) a la Z (Zacatecas), México sin unión temprana y matrimonio de las niñas en la ley y en la práctica”*. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/10/ninasnoesposas>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (10 de octubre de 2016). *En el marco del día internacional de la niña ONUMujeres y Unicef hacen un llamado a garantizar los derechos de todas las niñas y adolescentes en México*. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/08/dia-nina-2016>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres), Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018a). *Acelerar las acciones para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas en América Latina y el Caribe*. <https://www.unicef.org/lac/media/2866/file/PDF%20Publicaci%C3%B3n%20Acelerar%20acciones%20para%20erradicar%20el%20matrimonio%20infantil%20y%20las%20union%20tempranas%20en%20ALC.pdf>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres). (2018b). Informe anual ONUMujeres. México 2017. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/mayo/informe-anual>

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONUMujeres). (2020). *Informe anual de resultados 2019*. <http://onumujeresinforme2019.mx/>

Evans, M. y Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y política pública*, VII(2), 201-246.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Guatemala (Flacso Guatemala), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2016) *¡Me cambió la vida! Uniones, embarazos y vulneración de derechos en adolescentes*. <https://guatemala.unfpa.org/es/publicaciones/%C2%A1me-cambi%C3%B3-la-vida-estudio-nacional-de-uniones-embarazos-y-vulneraci%C3%B3n-de-los-derechos>

Fondo Camy. (19 de mayo de 2018). *Iniciativa LAC para prevenir y atender las uniones tempranas en adolescentes y niñas* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ET0F-FRGqHY>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2008). *Estado mundial de la infancia 2009. Salud materna y neonatal*. <https://www.unicef.es/noticia/estado-mundial-de-la-infancia-2009-salud-materna-y-neonatal>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (18 de noviembre de 2015). *Campaña México libre de matrimonio de niñas en la ley y en la práctica*. Facebook.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2017). *Informe anual. México 2017*. <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2018). *Matrimonio infantil y uniones tempranas en América Latina y el Caribe. Una alianza por los derechos de niñas y adolescentes*. <https://www.unicef.org/lac/matrimonio-infantil-y-uniones-tempranas-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (2 de junio de 2020). *Agencias de ONU saludan la prohibición del matrimonio infantil en todo el territorio nacional*. <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/agencias-de-la-onu-saludan-la-prohibici%C3%B3n-del-matrimonio-infantil-en-todo-el>

Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). (2017). *El costo social del embarazo y uniones tempranas en niñas y adolescentes. Un reto para la agenda 2030 para un desarrollo sostenible*. https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Doc_UNFPA_CostoSocial_Embarazo_2017.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). (27 de marzo de 2019). *Agencias de la ONU saludan la decisión de la SCJN sobre la prohibición del matrimonio infantil*. <https://mexico.unfpa.org/es/news/agencias-de-la-onu-saludan-la-decisi%C3%B3n-de-la-scn-sobre-la-prohibici%C3%B3n-del-matrimonio-infantil>

Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). (2020). *Contra mi voluntad. Desafiar las prácticas que perjudican a las mujeres y niñas e impiden la igualdad*.

<https://mexico.unfpa.org/es/publications/contra-mi-voluntad-desafiar-las-pr%C3%A1cticas-que-perjudican-las-mujeres-y-ni%C3%B1as-e-impide-0>

Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Instituto Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de Salud, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y Ministerio de Salud. (2016). *Maternidad y unión en niñas y adolescentes. Consecuencias en la vulneración de sus derechos. Informe final*.

Gayet, Cecilia. (2002). “Los matrimonios de los hombres de más de 35 años: ¿la búsqueda de rejuvenecimiento? Una perspectiva a partir de las diferencias de edades entre cónyuges”. *Estudios demográficos y urbanos* 1 (enero-abril): 217-234.

Girls Not Brides. (2020). *Where it Happens?* <https://www.girlsnotbrides.org/about-child-marriage/where-child-marriage-happens/>

Gobierno de la República. (2015). Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA_0215.pdf

Gobierno de la República. (2016). Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente. Informe 2016.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215788/Informe_2016_ENAPEA_VF.pdf

Gobierno de la República. (2017a). Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente. Informe 2017.
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/309108/InformeEjecutivo2017.pdf>

Gobierno de la República. (2017b). Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018. Avances y resultados 2017.
<https://www.gob.mx/sipinna/documentos/informe-de-avance-y-resultados-2017-del-programa-nacional-de-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-2016-2018>

Gobierno de la República. (2017c). Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331413/PRONAPINNA_-_pdf

Gobierno de la República. (2018). Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente. Informe 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/417443/Informe_Ejecutivo_GIPEA_2018.pdf

Gómez, L. y Hombrados M. I. (2011). Análisis evolutivo de la diferencia de edad en la elección de pareja de los matrimonios celebrados en España durante 1976-2006. *Revista de Psicología Social*, 26(1), 73-89. <https://doi.org/10.1174/021347411794078390>

Greene, M. (2019). *Una realidad oculta para niñas y adolescentes. Matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas en América Latina y el Caribe*. <https://mexico.unfpa.org/es/publications/matrimonios-y-uniones-infantiles-tempranas-y-forzadas-una-realidad-oculta-en-am%C3%A9rica-0>

Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE), Data Cívica, Fundación Mexicana para la Planeación Familiar A.C. e IPPF. (2017). *Prohibir sin proteger: el matrimonio adolescente en México*. <http://matrimonio-adolescente.gire.org.mx/#/>

Grupo de Trabajo del Programa Conjunto Interagencial para poner fin al matrimonio y a las uniones tempranas en América Latina y el Caribe. (2021). *Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados. Prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47552/1/S2100897_es.pdf

Iniciativa de decreto número 358. Por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil del Estado de Guerrero. 12 de enero de 2017. Diario de los Debates del H. Congreso del Estado de Guerrero No. 37.

Iniciativa de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Chiapas y del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas. 1 de marzo de 2016. Gaceta Legislativa del H. Congreso del Estado de Chiapas.

Iniciativa de decreto. Por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil el Estado de Guerrero. 14 de abril de 2016. Diario de los Debates del H. Congreso del Estado de Guerrero No. 14.

Iniciativa de reformas y derogaciones al Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero y a la Ley número 459 del Registro Civil del Estado de Guerrero. 12 de julio de 2016. Diario de los Debates del H. Congreso del Estado de Guerrero No. 07.

Iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, presentada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa. 17 de marzo de 2016. Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal No. 040.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). *Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2018). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020). *Censo de Población y Vivienda*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados>

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2018). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Informe de avances y resultados 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf

Ipas México. (2017). *Violencia sexual y embarazo infantil en México: un problema de salud pública y derechos humanos*. https://ipascam.org/recursos/violencia_sexual_y_embarazo_infantil_en_mexico/

Larreta, J. (2015). *Crítica jurídica a la prohibición de la celebración de matrimonios y uniones de hecho entre menores de dieciocho años* [Tesis de licenciatura, Universidad Técnica de Machala]. Repositorio UTMAT

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 4 de diciembre de 2014. Diario Oficial de la Federación.

Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil y Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro. 30 de noviembre de 2016. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro No. 64.

Linder, S. y Peters, G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, II(1), 5- 34.

Malhotra, A. y Shatha, E. (2021). *Evolution in the Evidence Base on Child Marriage 2000-2019. Executive Summary*. <https://www.unicef.org/media/91986/file/Child-marriage-evidence-summary-2021.pdf>

Melchiorre, A. (2004). *At what age? ...are school-children employed, married and taken to court?* <https://www.right-to-education.org/resource/what-age-%E2%80%A6are-school-children-employed-married-and-taken-court-2nd-edition>

Méndez, J.L. (2019). *Guía de estudio de la materia. La formación de la agenda en política pública. Sección I*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica de México.

Mujeres Transformando el Mundo. (2014). *El embarazo en niñas y adolescentes en Guatemala. ¿Un eslabón de más del continuum de violencia contra las mujeres?* <http://www.clacaidigital.info/handle/123456789/979>

Murales, L. M. (2016). *El matrimonio forzado y el rapto de la novia como delito de trata de personas* [Tesis de licenciatura, Universidad Rafael Landívar]. Recursos biblioteca URL

Näslund, E. y Binstock, G. (2011). *El fracaso educativo: embarazos para no ir a clase*. <https://publications.iadb.org/es/el-fracaso-educativo-embarazos-para-no-ir-la-clase>

Negrín, A. (2008). Una política exterior de derechos humanos para la democracia. *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, (150), 25-34.

Nerio, A. L. (s.f). *Breve revisión de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. <https://redtdt.org.mx/breve-revision-de-ley-general-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes/>

Newmark, A. (2002). An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*, 19(2), 151-178. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2002.tb00269.x>

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (11 de octubre de 2017). *En el día internacional de la niña, agencias de la ONU hacen un llamado a erradicar el matrimonio infantil en todos los estados del país. Comunicado.* <https://hchr.org.mx/comunicados/en-el-dia-internacional-de-la-nina-agencias-de-la-onu-hacen-un-llamado-a-erradicar-el-matrimonio-infantil-en-todos-los-estados-del-pais/>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica de México.

Parsons, J., Edmeades, J, Kes, A., Petroni, S., Sexton, M. y Wodon, Q. (2015). Economic Impacts of Child Marriage: A Review of the Literature. *The Review of Faith & International Affairs*, 13(3), 12-22. <https://doi.org/10.1080/15570274.2015.1075757>

Pelayo, V. (2015). *Child Marriage: Addressing the Challenges and Obstacles in the Post-2015 Agenda.* https://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3135&context=isp_collection

Pérez, J. y Hernández, R. (2015). El matrimonio en menores de edad en México. *Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, (8), 15-23.

Pérez, J. (2020). La unión conyugal en menores de edad y el riesgo de disolución. *Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, (18), 54-59.

Pérez, J. (En prensa). *El matrimonio y la unión en menores de edad en México.* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

Quilodrán, J. (2001). *Un siglo de matrimonio en México.* El Colegio de México.

Quilodrán, J. y Sosa, V. (2004). El emparejamiento conyugal: una dimensión poco estudiada de la formación de las parejas. En M. Ariza y O. De Oliveira (Coords.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, (pp. 217-250). Universidad Nacional Autónoma de México.

Red de Jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos A.C. (Elige). (2019a). *Autonomía progresiva.* <http://www.eligered.org/autonomia-progresiva/>

- Red de Jóvenes por los derechos sexuales y reproductivos A.C. (Elige). 2019b. *Prohibición del matrimonio antes de los 18 años. ¿Protección o vulneración?* <http://www.eligered.org/prohibicion-del-matrimonio-antes-de-los-18-anos-proteccion-o-vulneracion/>
- Rivero, E. y Palma, J. L. (2017a). *Informe sobre uniones tempranas en México. Resumen ejecutivo.* http://insad.com.mx/site/wp-content/uploads/2017/08/Informe-sobre-Uniones-Tempranas-en-Mexico_2017.pdf
- Rivero, E. y Palma, J. L. (2017b). *Report on Early Unions in Mexico: A National, State and Regional Analysis.* <http://insad.com.mx/site/wp-content/uploads/2017/10/Insad-Report-Early-Unions.pdf>
- Rodríguez, T. (2001). *Las razones del matrimonio. Representaciones, relatos de vida y sociedad.* Universidad de Guadalajara.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawig. *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Rosero, R. y Valdivieso, C. (2016). *Cambio de legislación sobre la edad del matrimonio: Experiencias exitosas y lecciones aprendidas de América Latina y el Caribe.* <https://www.unicef.org/lac/informes/cambio-de-legislaci%C3%B3n-sobre-la-edad-de-matrimonio>
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora.
- Salazar, A. y Arzate, J. (2019). *Crónica de la acción de inconstitucionalidad 22/2016.* https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2020-02/cr-JFFGS-0022-16.pdf
- Salazar, R. (2020). *Guía de estudio de la materia: metodología II. Segunda parte.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica de México.
- Secretaría de Gobernación (Segob). (4 de junio de 2019). *Entran en vigor las reformas al código civil federal que prohíben el matrimonio infantil y adolescente.* Boletín núm. 133/2019. <https://www.gob.mx/segob/prensa/entran-en-vigor-las-reformas-al-codigo-civil-federal-que-prohiben-el-matrimonio-infantil-y-adolescente>

- Sidney, M. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (79-87), CRC Press.
- Stern, C. (2003). Significado e implicaciones del embarazo adolescente en distintos contextos socioculturales de México: reseña de un proyecto en proceso. *Estudios Sociológicos*, XXI(3), 725-745.
- Stone, D. (2001). *Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas* (CSGR Working Paper No. 69/01). http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (s.f). *¿Qué es el principio de autonomía progresiva?* Disponible desde Internet en https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/sites/default/files/redes-sociales/archivos-adjuntos/autonomia_progresiva_0.pdf
- Turner, C. (2013). *Out of the Shadows. Child marriage and slavery.* <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/out-shadows-child-marriage-and-slavery/>
- Ugarte, P., Caballero, J.L y Vázquez, L.D. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual.* Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Velázquez, R. (2017). Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 11(40), 137-157.
- Villanueva, A. (2018). *La influencia de los organismos internacionales en el diseño de políticas públicas nacionales: el papel de la OCDE en la creación del servicio profesional docente en México* [Tesis de maestría: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica de México] Flacso Repositorio
- Wolman, H. (1992). Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5(1), 27-45. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00027.x>



Wolman, H. (2009). *Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How it Happens, and How Do It.*

[https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_Policy Transfer.pdf](https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_Policy_Transfer.pdf)