



Centro de Estudios Internacionales

Nuestra esfera está en el mundo entero.

Evaluación de diseño del *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017)

Tesis que, para obtener el título de
LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
presenta:

Valentina Ramírez Reynoso

Directora de tesis:

Dra. Laura Flamand

Ciudad de México

2025

*A todas las mujeres que lucharon por la paridad.
A todas las personas funcionarias que protegen.
A todas las mujeres que llegarán después que nosotras.*

A los que nos acusan de que queremos salirnos de nuestra esfera, respondemos que nuestra esfera está en el mundo; porque ¿qué cuestiones que se refieran a la humanidad no deben preocupar a la mujer que es un ser humano, mejor ella y madre de mujeres y hombres? [...] La esfera de la mujer está, por lo tanto, donde quiera que está la del hombre, es decir, en el mundo entero.

Hermila Galindo, Segundo Congreso Feminista de Yucatán, 1916.¹

¹ Hermila Galindo, *Estudio de la Srita. Hermila Galindo con motivo de los temas que han de absolverse en el Segundo Congreso Feminista de Yucatán Mérida*, Yucatán, Imprenta del Gobierno Constitucionalista, p. 25 citada por Gabriela Cano, “Las feministas en campaña: la primera mitad del siglo XX”, *Debate Feminista*, 1991, núm. 4, pp. 273-274.

Índice General	7
Agradecimientos	9
Siglas empleadas	11
Listado de figuras	12
Resumen ejecutivo	13
Introducción	15
Capítulo I: Panorama de la violencia política contra las mujeres	24
1.1. La paridad y la violencia: ¿dos caras de una misma moneda?	24
1.2. Un concepto incipiente e impugnado: violencia política contra las mujeres	30
1.3. Panorama de la violencia política contra las mujeres en los planos internacional y nacional	34
1.4. Mecanismos para atender la violencia política contra las mujeres en México	42
1.4.1. Legales	42
1.4.2. Institucionales	48
1.5. Conclusiones	51
Capítulo II: Evaluación de diseño	53
2.1. La función social de la evaluación y la importancia de la evaluación de diseño	53
2.2. El <i>Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género</i> (2017)	56
2.2.1. Antecedentes y surgimiento del Protocolo	56
2.2.2. Descripción del Protocolo	59
2.3. Evaluación de diseño del Protocolo	62

2.3.1. Estrategia de evaluación	62
2.3.2. Apartado ético	68
2.3.3. Criterios de evaluación	69
2.4. Conclusiones	95
Capítulo III: Mejores prácticas y recomendaciones para el rediseño	97
3.1. ¿Qué son las mejores prácticas?	97
3.2. Logros y áreas de oportunidad del Protocolo	99
3.3. Mejores prácticas internacionales	100
3.3.1. <i>Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia (2021)</i>	102
3.3.2. <i>Cartilla sobre acoso y violencia política en Bolivia (2021)</i>	107
3.3.3. <i>Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador (2023)</i>	111
3.3.4. Monitor de Violencia Digital de Género en Uruguay (2022)	116
3.4. Mejores prácticas locales en México	117
3.5. Conclusiones y recomendaciones para el diseño	120
Conclusiones	128
Bibliografía	135
Anexos	141

Agradecimientos

Mi estancia en El Colegio fue posible gracias al apoyo incondicional de mi papá y mi mamá, Samuel y Nora. El profesionalismo que demuestran todos los días, la responsabilidad que me han inculcado y el amor que siento por ustedes trasciende estas hojas. Mis palabras no alcanzan para hacer justicia al esfuerzo que han hecho por mí desde que nací. Ojalá este trabajo pueda devolverles un poco de la felicidad que me han dado.

A mis hermanas, Juliana y Paloma, una de las principales fuentes de cariño y felicidad en mi vida. Cada día aprendo algo nuevo a su lado y estoy segura de que mi vida estaría incompleta sin ustedes. July ha sido mi apoyo emocional inquebrantable todos estos años y Paloma mi fuente de inspiración para creer que un futuro mejor es posible.

A mis amigas y amigos más cercanos de El Colegio: Miriam, Arantxa y Carlos. Las noches en vela, las risas en la cafetería y las conversaciones en los pasillos son los mejores recuerdos de mi tiempo en el Ajusco. Cualquier agradecimiento es insuficiente para medir lo feliz que me han hecho. A mis queridos amigos: Uriel, María, Diego y Bernardo. Les admiro y agradezco infinitamente por haber compartido su tiempo conmigo en El Colegio.

A mi amigo, Charlie, cuya compañía hizo de la Ciudad de México un lugar cálido y divertido. Gracias por todo el tiempo que me acompañaste y me hiciste sentir segura.

A mis queridos Audi y Jing por permitirme estar a su lado y quererlos todos los días. Espero compartir muchos años más junto a ustedes.

A mis compañeras y compañeros de PAP por enseñarme cada clase lo importante de la construcción del conocimiento en comunidad... y que elegí la carrera correcta.

A El Colegio de México le agradezco todo el apoyo económico y académico que recibí durante la elaboración de esta tesis. Por siempre será un orgullo ser colmecha.

Agradezco a la Dra. Laura Flamand por acompañarme y ser mi guía en este proceso tan formador para una estudiante universitaria. Aprendí mucho a su lado. También agradezco la lectura crítica de la Dra. Rocío Castillo y la Dra. Claudia Maldonado, quienes enriquecieron mi trabajo con sus comentarios detallados. A la dirección y coordinación del CEI, la Dra. María Fernanda Somuano y el Dr. Juan Cruz Olmeda les agradezco todo su apoyo y empatía. A Liz, por todo el apoyo constante que brindó al estudiantado de PAP durante la carrera y en los últimos pasos críticos.

A mi yo universitaria: por su valentía al participar en un concurso de admisión en medio de una pandemia, por aprender que somos más de lo que producimos académicamente y por tener la fortaleza para terminar su primera tesis.

Siglas empleadas

ACOBOL	Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia
AMCEE	Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales
ATENEA	Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CNE	Consejo Nacional Electoral
Coppal	Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
Internacional	
IEPC	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas
IEEPCNL	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León
INE	Instituto Nacional Electoral
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida libre de Violencia para las Mujeres
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGS MIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
MOE	Misión de Observación Electoral
NDI	Instituto Nacional Demócrata
NIMD	Instituto Neerlandés para la Democracia Multipartidista
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEP	Órgano Electoral Plurinacional
ONU	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el
MUJERES	Empoderamiento de las Mujeres
OPLes	Organismos Públicos Locales Electorales
PES	Procedimiento Especial Sancionador
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
VPCM	Violencia política contra las mujeres

Listado de figuras

Figura 1.1. Tasa de eventos de violencia política contra las mujeres por región (2021-2024)	36
Figura 1.2. Violencia política contra las mujeres en roles políticos en los cinco países más violentos (2021-2024)	37
Figura 1.3. Los estados con más quejas y denuncias sancionadas de violencia política contra las mujeres (2020-2024)	40
Figura 1.4. Línea del tiempo de mecanismos legales destacados en el plano internacional	43
Figura 1.5. Violencia política contra las mujeres en las legislaciones estatales	45-46
Figura 1.6. Comparación entre el Protocolo TEPJF (2017) y Protocolo INE (2022)	50-51
Figura 2.0. Comparación entre objetivos de la versión 2016 y 2017 del Protocolo	Anexo 4
Figura 2.1. Comparación entre la versión 2016 y 2017 del Protocolo	59-62
Figura 2.2. Grupos y personas entrevistadas para la evaluación	Anexo 2
Figura 2.3. Atribuciones de las instituciones en la atención de casos	Anexo 5
Figura 2.4. Entrecruce de vulnerabilidades en los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a quejas y denuncias	Anexo 6
Figura 2.5. Matriz para la evaluación de diseño del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (2017) con hallazgos resumidos	Anexo 7
Figura 3.0. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en Colombia	107
Figura 3.1. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en Bolivia	111
Figura 3.2. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en El Salvador	115
Figura 3.3. Mejores prácticas locales en OPLEs y fiscalías locales especializadas en delitos electorales	118-120

Resumen ejecutivo

La violencia política contra las mujeres es un obstáculo para el ejercicio pleno de sus derechos políticos. En aras de contribuir al conocimiento académico en el tema, esta tesis evalúa en qué medida el diseño del *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017) permite que la violencia política contra las mujeres se atienda de manera efectiva.

Para contestar esta pregunta, realicé una evaluación cualitativa de diseño del Protocolo (2017). Esta evaluación recolectó información a partir de 24 entrevistas a profundidad y un análisis de gabinete de su primera y segunda versión, así como de la información institucional disponible en las tres vías de atención (administrativa, jurisdiccional y penal). Además, construí una matriz con 16 preguntas clave organizadas por cuatro criterios: efectividad (en qué medida se cumplen los objetivos explícitos del Protocolo²), efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables (en qué medida incorpora la interseccionalidad en la atención de los casos), sostenibilidad (la probabilidad de obtener beneficios continuos a largo plazo) y participación de actoras clave (en qué medida se incorpora a las partes más afectadas en el proceso de elaboración del Protocolo y el contexto en el cual se inserta).

La evaluación indica que el Protocolo es una herramienta conceptual y de atención con visión a corto plazo, medianamente efectiva para atender la violencia política contra las mujeres. Se identificaron dos grupos de limitaciones: problemas de diseño y estructurales. Entre los problemas de diseño destacan la dificultad para conciliar necesidades de víctimas con las del funcionariado (claridad vs especificidad), la ausencia de procedimientos específicos dentro de los partidos políticos y la ausencia de planes a largo plazo para el monitoreo y evaluación. En el nivel estructural, identifiqué brechas entre las capacidades reales del funcionariado y las que el Protocolo les asigna, así como desvinculación con la ciudadanía.

Por último, con base en mejores prácticas internacionales y locales, propongo diez recomendaciones para mejorar el Protocolo en las áreas de diseño e implementación. Sobre todo, sugiero un enfoque integral de interseccionalidad y nuevos mecanismos de articulación entre niveles. El rediseño del Protocolo contribuiría a una mayor protección y orientación para las mujeres que participan en la política al tiempo que aunaría a los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres políticas y la igualdad de género en México.

² N. de la A.: Los objetivos explícitos del Protocolo son cuatro: 1) Facilitar la identificación de la violencia, 2) Servir de guía para las autoridades en la atención, 3) Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales y 4) Orientar a las mujeres víctimas. Lo anterior es una versión compacta de los objetivos, para la versión detallada véase Introducción.

Introducción

El siete de junio de dos mil quince, se celebraron elecciones para elegir a quienes ocuparían la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos en el estado de Guerrero. Como resultado de la jornada electoral, Felicitas Muñoz Gómez fue electa para ocupar el cargo de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Mártir de Cuilapan para el período 2015-2018. Tanto en su campaña como durante el ejercicio de su encargo se desplegó una campaña misógina y machista en su contra encabezada por Crisóforo Nava Barrios, exalcalde del mismo municipio (1993-1995). Por un lado, en lonas alusivas a su propaganda se leía: “*No dejes que te gobierne una vieja*”; por otro, se compartían publicaciones en redes sociodigitales con su imagen alterada y mensajes que decían: “*Las mujeres al petate*”.³ La violencia que enfrentó Muñoz Gómez no terminó ahí, de hecho, fue escalando. El grupo disidente liderado por Nava Barrios tomó el ayuntamiento dos veces, la extorsionaron con la destrucción y obstrucción de obras municipales y dañaron el domicilio particular de sus familiares y el suyo a balazos.

El caso de Muñoz Gómez ejemplifica lo que muchas mujeres en la política mexicana conocen como el “costo de hacer política”. Es decir, demuestra que hacer política puede costarte la vida y también ilustra lo rápido que una situación puede ascender en el *continuum* de la violencia política contra las mujeres: de forma súbita es posible pasar de calumnias, intimidación o vandalismo a extorsión y uso de la fuerza en contra de tu persona. La realidad demuestra que este tipo de violencia no es un fenómeno exclusivo de América Latina: en lugares tan lejanos y diferentes como India,

³ N. de la A.: Las frases que escribieron fueron: “Vete a la verga, el pueblo no te quiere”, “Chita eres una puta”, “La peor vergüenza del pueblo”, “Quiero ser presidenta para seguir robando”, “No votes por esta vieja ratera”, “Yo sí miento ciudadano”, “No votes por la leona”, “Sus sobrinos huelen feo”, “Despierta Pueblo, no te da vergüenza que una vieja te mande como si ya no hubiera hombres”, “La chita ratera quiere robar más”. Véase la sentencia SUP-JDC-1773/2016 para el análisis de la controversia.

Nepal, Tanzania o Túnez también hay registros de ella.⁴ Sin embargo, vale la pena notar que su vigencia en la región latinoamericana es palpable con el aumento de casos y la escala de la violencia. En Bolivia, la muerte violenta de la concejala Juana Quispe impulsó la promulgación de la Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (2012). En Brasil, el asesinato de la concejala Marielle Franco (2018) centró de nuevo la atención en la creciente ola de violencia política dirigida hacia las mujeres concejalas. En México, el asesinato de Gisela Mota Ocampo (2016), presidenta municipal de Temixco, marcó un momento de crisis para la violencia política contra las mujeres.

El factor común de las expresiones de este tipo de violencia alrededor de los países es el propósito subyacente a las acciones y actitudes de los perpetradores: excluir a las mujeres de la participación política.⁵ En este sentido, una de las consecuencias más perniciosas de este fenómeno es la ciudadanía desigual. La violencia política contra las mujeres demuestra que las mujeres pueden tener acceso a las esferas en donde se encuentran sus contrapartes masculinas, pero no participan en igualdad de condiciones. Por ello, la violencia política contra las mujeres se inserta en un problema mucho más amplio que trasciende barreras geopolíticas: la desigualdad de género.

Actualmente doce países de América Latina tienen legislación en materia de violencia política contra las mujeres. México, Panamá, Ecuador y Bolivia destacan al incluir en su normativa una definición amplia y un catálogo de conductas tipificadas en

⁴ Véanse los estudios siguientes: Asia (ONU Mujeres, “Violence Against Women in Politics A Study Conducted in India, Nepal and Pakistan”, 2014), Europa (IPU, “*Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos de Europa*”, 2018), África (NDI, “No Party To Violence: Analyzing Violence Against Women In Political Parties. Compendium Report of Country Pilots in Côte d’Ivoire, Honduras, Tanzania, and Tunisia”, 2019).

⁵ Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”, *Política y Gobierno*, 2016, núm. 2, pp. 468-469.

extenso.⁶ Fuera de América Latina, no hay países que tengan legislaciones específicas en la materia o que reconozcan la violencia política con especificidad en el género. Si bien existen esfuerzos en Asia y África —a saber, en el Sudeste Asiático se publicó un manual para determinar conceptos y definiciones relevantes sobre violencia contra las mujeres en el ámbito político (2010)⁷ y en África se elaboró un manual sobre violencia electoral con base en el género (2017)⁸— lo cierto es que sólo en la región latinoamericana existen legislaciones particulares y herramientas prácticas como los protocolos de prevención y atención de la violencia política contra las mujeres.

*El Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*⁹ (en adelante, “el Protocolo”) surgió en 2017 ante la ausencia de un marco legal en México y por la iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esta segunda edición del Protocolo respondió a la necesidad de precisar el concepto de violencia política contra las mujeres para mejorar su identificación, así como a la de mejorar las atribuciones institucionales y procedimientos de atención para orientar de mejor manera a las mujeres políticas sobre sus derechos y a las instituciones sobre su campo de acción. Durante años, el Protocolo se consideró pionero en la región porque definía elementos constitutivos de este tipo de violencia y su nivel de articulación interinstitucional. Además, fue crucial para que la reforma del 13 de abril de 2020 a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) incluyera el concepto en la legislación mexicana.

⁶ Reformas Políticas en América Latina, “10 países de América Latina regulan la violencia política en razón de género”, Boletín de prensa, 9 de septiembre de 2021. N. de la A.: Más recientemente Perú también aprobó una ley de acoso político.

⁷ SAP International, *Violence Against Women In Politics. Defining Terminologies and Concepts*, 2010, pp. 1-34.

⁸ ONU Mujeres, *Handbook of Electoral Gender-Based Violence*, 2017, pp. 1-2. N. de la A.: Este manual fue realizado con base en la experiencia de Kenia en respuesta a la oleada de violencia, sobre todo sexual, hacia mujeres aspirantes y no aspirantes a las contiendas electorales de 2007-2008. La violencia postelectoral fue catalizada por acusaciones de fraude electoral.

⁹ TEPJF et al, *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, TEPJF, 2017, pp. 1- 175.

Desde entonces, el INE ha creado múltiples manuales y reglamentos en la materia.¹⁰ Sin embargo, exceptuando la segunda edición publicada en 2017, el Protocolo ha permanecido inalterado.

La evaluación de dicho instrumento es, entonces, de creciente importancia por tres razones en particular. Primero que nada, el Protocolo es la prueba de un alto nivel de coordinación institucional nunca antes visto en el ámbito de violencia política contra las mujeres. De hecho, es el único documento a la fecha que tome en consideración las tres vías de atención en un mismo espacio. Además, el Protocolo es un referente para los protocolos a nivel subnacional. Si bien ciertas contrapartes estatales tienen propuestas nuevas¹¹, al revisar dichas herramientas es evidente que siguen una estructura prácticamente idéntica al Protocolo que se estudia en este trabajo: sección conceptual con la definición de violencia política contra las mujeres, medidas de protección, sanciones e instituciones competentes para la atención. Por último, este Protocolo ha posicionado a México como un referente en el contexto internacional¹² al tiempo que ha sido citado por estrategias de otros países en Latinoamérica. En particular, ha sido referenciado en el *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia* (2021).

La pregunta que guía esta tesis es: **¿En qué medida el diseño del Protocolo permite que la violencia política contra las mujeres se atienda de manera efectiva?**

Para responder esta pregunta la tesis presenta una evaluación cualitativa de diseño del

¹⁰ Véanse INE, *Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* (2020) e INE, *Protocolo del Instituto Nacional Electoral para la Atención a Víctimas y la Elaboración del Análisis de Riesgo en los Casos de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2022).

¹¹ N. de la A.: Véase la sección 1.4.2. para más información de estos casos.

¹² N. de la A.: Véase Laura Albaine, *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021, pp. 1-202.

Protocolo (2017). Esta evaluación recolectó información a partir de 24 entrevistas a profundidad y un análisis de gabinete de su primera y segunda versión, así como de la información institucional disponible sobre las tres vías de atención (administrativa, jurisdiccional y penal). Por su parte, para analizar la información recolectada del Protocolo construí una matriz de preguntas de evaluación con base en sus objetivos¹³, los *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval y la *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad* de ONU Mujeres. Esta matriz consta de 16 preguntas clasificadas por cuatro criterios: **efectividad** (en qué medida se cumplen los objetivos explícitos del Protocolo), **efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables** (en qué medida incorpora la interseccionalidad en la atención de los casos), **sostenibilidad** (la probabilidad de obtener beneficios continuos a largo plazo) y **participación de actoras clave** (en qué medida se incorpora a las partes más afectadas en el proceso de elaboración del Protocolo y el contexto en el cual se inserta).

Este ejercicio evaluativo tiene dos objetivos. El primer objetivo es identificar cambios que pueden realizarse en los mecanismos institucionales que incluye el protocolo para atender la violencia política contra las mujeres de manera más efectiva. El segundo, mucho más ambicioso, es aunar a los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres en la política. La triangulación de información (objetivos del protocolo, literatura e información institucional y testimonios de entrevistas) me permitió ver lo siguiente: diferencias sobresalientes entre ambas versiones del

¹³ Los objetivos explícitos del Protocolo son: 1) Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; 2) Servir de guía para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones; 3) Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, para hacer frente a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; y 4) Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

Protocolo, objetivos del Protocolo y su cumplimiento, así como consideración de poblaciones vulnerables y situaciones de riesgo.

El principal hallazgo de la evaluación de diseño sugiere que el Protocolo es en gran medida una herramienta orientadora conceptual¹⁴ y de atención diseñada con una visión a corto plazo que resulta medianamente efectiva para atender los casos de violencia política contra las mujeres. Los aspectos que limitan la efectividad del Protocolo se dividen en problemas de diseño y estructurales. Por un lado, en la evaluación encuentro que no se logra conciliar la necesidad de un documento práctico para víctimas y uno con especificidad para el funcionariado. Tampoco se incorporan procedimientos que observen con detenimiento dentro de los partidos políticos ni se considera a profundidad la interseccionalidad requerida para brindar atención integral en este tipo de violencia. Por otro, la evaluación descubre que existe una brecha entre las capacidades reales del personal y su tiempo disponible con las tareas que les asigna el Protocolo. También descubrí cambios frecuentes del funcionariado¹⁵ y falta de articulación con la ciudadanía. Las limitaciones anteriores evidencian la necesidad de mejorar el Protocolo tanto en el criterio de efectividad como en los de sostenibilidad y situaciones críticas y poblaciones vulnerables (interseccionalidad).

La tesis se divide en tres capítulos. El primer capítulo realiza una breve revisión teórica y clarificación conceptual de la violencia política contra las mujeres. En este espacio parto de conceptos como ciudadanía y desigualdad de género para llegar a la violencia que nace de la participación política de las mujeres. En particular, tomo

¹⁴ N. de la A.: Me refiero de esta manera al Protocolo (“orientadora conceptual”) debido a que la edición analizada también fue concebida como una herramienta para precisar conceptualmente el significado de violencia política contra las mujeres y, simultáneamente, permitir la orientación y reconocimiento del fenómeno en el plano interinstitucional.

¹⁵ N. de la A.: El cambio de funcionariado en sintonía con cambios en el gobierno y administraciones impactó el énfasis institucional en la atención del problema (curvas de aprendizaje recurrentes o sobrecarga en personal especializado). Véase la pregunta 9 en el Capítulo II para más información sobre el caso de la CEAV.

literatura escrita por Krook y Restrepo¹⁶ y Piscopo respecto a la definición del concepto así como Lister y Serrat para profundizar en conceptos de género. Además, el capítulo caracteriza el fenómeno a nivel internacional, regional y nacional por medio de estadísticas respecto a la presencia del fenómeno en diferentes contextos. Por último, describo las intervenciones públicas implementadas en México para atender la violencia política contra las mujeres con el fin de justificar el enfoque estructural empleado por la evaluación y sus implicaciones para analizar el papel de un protocolo.

El segundo capítulo presenta la evaluación de diseño del Protocolo. Primero, subraya la importancia de la función social de la evaluación y destaca aquella asociada a la de diseño. Luego, presenta la evaluación de diseño del Protocolo con base en cuatro criterios clave (efectividad, efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables, sostenibilidad y participación de actoras clave). El desarrollo de la evaluación se nutrió principalmente de estudios a nivel regional, literatura académica sobre violencia política contra las mujeres y documentos institucionales de las tres principales vías de atención: TEPJF, INE y FEPADE.¹⁷ El segundo criterio clave, en particular, refleja lo estudiado por Freidenberg y Gilas,¹⁸ ONU Mujeres¹⁹ y el Instituto Nacional Demócrata (NDI)²⁰, Llanos y Roza²¹ y Serrano²² sobre la vulnerabilidad de

¹⁶ Mona Lena Krook y Juliana Restrepo, “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”, *Política y gobierno* (2016), pp. 459-490.

¹⁷ N. de la A.: Actualmente conocida como la FISEL.

¹⁸ Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas, “Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México”, en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 4.

¹⁹ ONU Mujeres, *Violence Against Women in Politics A Study Conducted in India, Nepal and Pakistan*, 2014, pp. 1-105.

²⁰ National Democratic Institute, *No Party To Violence: Analyzing Violence Against Women In Political Parties. Compendium Report of Country Pilots in Côte d'Ivoire, Honduras, Tanzania, and Tunisia*, 2019, pp. 1-48.

²¹ Beatriz Llanos y Vivian Roza, “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos”, en Flavia Freidenberg et al (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

²² Serena Eréndira Serrano Oswald, “Gender based political violence against women in Mexico from a regional perspective”, *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 2023, pp. 135–157.

las mujeres políticas a nivel local. Gracias a estas investigaciones detecté las poblaciones vulnerables y situaciones de riesgo de las mujeres políticas: ser indígena o joven en cargos locales y la vida interna de los partidos políticos. Por último, el capítulo presenta los hallazgos más importantes resultantes de la evaluación de diseño. La matriz de preguntas y los criterios de evaluación en este capítulo permiten estructurar el análisis de tal forma que se identifican sucintamente las áreas de oportunidad que sirven como punto de partida para el capítulo siguiente.

El tercer capítulo pretende, por un lado, describir las mejores prácticas en el plano internacional de acciones para atender y prevenir la violencia política contra las mujeres. Lo cierto es que en otras regiones es difícil encontrar alguna propuesta que sólo se enfoque a combatir este tipo de violencia, en este sentido el ejercicio toma como referencia el artículo de Laura Albaine sobre la importancia de los protocolos en la región.²³ Por ello, el capítulo examina las estrategias en Colombia, Bolivia y El Salvador. Así como las mejores prácticas a nivel local con base en las entrevistas a profundidad realizadas a los OPLEs, fiscalías electorales locales y organizaciones de la sociedad civil. Por otro, el capítulo enlista las recomendaciones para diseñar un nuevo Protocolo y mejora la atención a la violencia política contra las mujeres en México. Este capítulo tiene como objetivo comparar las experiencias a nivel internacional y local para dilucidar nuevas estrategias que ayuden a rediseñar el Protocolo en México y que, además, enfaticen el enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad.

El enfoque analítico propuesto para este trabajo sigue las explicaciones estructurales de los fenómenos sociales. En primera instancia, la tesis entiende que la violencia política contra las mujeres es un problema estructural en tanto refleja el poder desigual que tienen las mujeres políticas en México como producto de las restricciones

²³ Laura Albaine, “Violencia política de género”, *Análisis Carolina*, 2022, núm. 14, pp. 1-13.

e incentivos creados por los hombres en la política. Es decir, la violencia política contra las mujeres resulta el costo racional de participar en un ambiente determinado por estructuras de distribución de poder desiguales.²⁴ Por esta razón, es importante evaluar el Protocolo no sólo como una estrategia para combatir este ejercicio desigual de ciudadanía, sino también para diseñarlo como una herramienta que incida en las estructuras que impiden el acceso integral de las mujeres en la política.

La tesis retoma un enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad²⁵ como el eje rector de la evaluación. Es decir, estudia con especial atención a las necesidades de las mujeres políticas, la heterogeneidad de sus contextos y sus derechos vulnerados. Este ejercicio evaluativo 1) construye una matriz con criterios específicos para el enfoque de género (orientación de mujeres y entrecruce de vulnerabilidades) y entrevista a actoras clave no sólo por su participación en el diseño del Protocolo, sino por sus experiencias como mujeres en política o cargos públicos sujeto de escrutinio 2) incorpora el análisis interseccional al identificar riesgos específicos para mujeres indígenas, jóvenes y contextos locales así como las mejores prácticas en diferentes niveles (internacional y local) y 3) parte de un marco conceptual y legal alineado con los derechos humanos que considera definiciones amplias de la violencia política contra las mujeres.

²⁴ Craig Parsons, *How To Map Arguments in Political Science*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, p. 12.

²⁵ N. de la A.: En ONU Mujeres, *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género Derechos Humanos e Interculturalidad*, 2017, pp. 1-52., se identifica partes claves para una evaluación con enfoque de género: 1) análisis de relaciones de poder, 2) participación activa de mujeres y grupos discriminados, 3) interseccionalidad para el entrecruce de desigualdades, 4) integración con derechos humanos e interculturalidad para valorar la diversidad cultural y 5) visibilidad y transformación por medio del reconocimiento de mujeres como sujetas políticas y la transformación de desigualdades.

Capítulo I

La violencia política contra las mujeres no se limita a un solo espacio geográfico. Al contrario, es un fenómeno presente en muchas partes del mundo. A pesar de que la delimitación geográfica de este trabajo es México resulta importante entender cómo se posiciona el país dentro de las tendencias globales. Por este motivo, este capítulo sirve un cuádruple propósito: primero, introduce a las lectoras al concepto de violencia política contra las mujeres; luego, contextualiza el fenómeno a nivel internacional, regional y nacional; en particular, también provee información para resaltar la presencia de la violencia a nivel local en donde la mayoría de las denuncias en México se realiza. después, describe las intervenciones públicas implementadas en México para atender la violencia política contra las mujeres; por último, concluye con la importancia, alcance y relevancia del Protocolo (2017).

1.1. La paridad y la violencia: ¿dos caras de una misma moneda?

La lucha por derechos políticos y por la presencia de las mujeres en el espacio público es tan antigua como la historia de nuestro país. Desde los albores de la democracia mexicana las mujeres han buscado participar en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, su representación descriptiva (es decir, la presencia de las mujeres como grupo en el espacio público proporcional a la composición social²⁶) ha sido mermada por estructuras patriarcales que determinan la naturaleza de la política mexicana. Por ejemplo, los Congresos Feministas en Mérida, Yucatán (1916), en los cuales las mujeres debatieron por horas sobre temas como el sufragio femenino sin tener, en realidad,

²⁶ Karen Celis y Silvia Erzeel, “Gender Equality” en Robert Rohrschneider y Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 192-210.

derecho a votar su aprobación.²⁷ O bien, la tardanza en la obtención de la ciudadanía para las mujeres a mediados del siglo XX²⁸ son prueba de las prácticas que excluyeron no solo descriptiva sino substantivamente, y por décadas, a las mujeres del espacio público.

Cuando pensamos el espacio público y la ciudadanía como un terreno o concepto neutrales negamos divisiones de género que han obstruido la obtención de estatus y derechos a las mujeres.²⁹ También ignoramos el sesgo masculino presente en gran parte de la teoría política. De hecho, Aristóteles, Mill, Locke, Rousseau y Hegel, aclamados y citados teóricos, excluyeron a las mujeres en sus concepciones de ciudadanía.³⁰ En sus líneas de pensamiento, el espacio público era uno de personas libres e iguales; un espacio en el cual actúan los hombres virtuosos y se supone una racionalidad básica de discernimiento para perseguir el bien público. Las mujeres como género y no individuos, incapaces de gobernarse a sí mismas, ocupan el *otro* espacio; aquel que es ambiguo, densamente cargado de imaginarios domésticos y donde el núcleo es la familia.³¹

El confinamiento simbólico de las mujeres al espacio doméstico, a las tareas de cuidado y a las funciones reproductivas de la sociedad forma parte de la construcción social que permeó históricamente la política (por más que ellas sean una parte sustancial de la fuerza económica³²). Las mujeres en lo doméstico viven en un espacio de

²⁷ Gabriela Cano, “Las feministas en campaña: la primera mitad del siglo XX”, *Debate Feminista*, 1991, núm. 4, pp. 271-272

²⁸ Humberto Monteón González y Gabriela María Luisa Riquelme Alcántar, “El presidente Cárdenas y el sufragio femenino”, *Espiral*, 2007, núm. 38, p. 108.

²⁹ Ruth Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, Nueva York, Palgrave, 2003, p. 68.

³⁰ Estela Serret, “Identidades de género y división de espacios sociales en la modernidad”, en Ángel Sermeño y Estela Serret (coords.), *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2008, pp. 91-120.

³¹ Serrat, “Identidades de género y división de espacios”, pp. 97-99

³² N. de la A.: El trabajo de cuidados es un pilar fundamental tanto de la productividad laboral como del bienestar social. Los cuidados le permiten al sector “productivo” ahorrar tiempo y energía (preparación de alimentos), reducen la incertidumbre del futuro (enfermería) y, más importante aún,

marginación y sometimiento que son considerados naturales; son el núcleo de la familia subyugada al hombre.³³ Por eso, hay una reacción tan violenta cuando las mujeres conquistan el derecho de “salir de la casa”³⁴: porque las mujeres no pertenecen al espacio —ni al concepto— que construyeron los hombres. Ellas se alejan del simbolismo asociado a la feminidad; es decir, utilizan su agencia para participar, pensar y discernir sobre el bien público.

Ahora bien, quienes rehúyen la mirada del déficit democrático que se forma cuando las decisiones públicas son tomadas predominantemente por hombres³⁵ contribuyen al imaginario histórico en el cual las mujeres son incapaces de verdadera ciudadanía.³⁶ Frente a estas exclusiones históricas, el feminismo no sólo ha denunciado la desigualdad de género (diferencias entre hombres y mujeres presentes de forma estructural en instituciones y prácticas sociales), sino que ha generado marcos teóricos para pensar la ciudadanía. Sin embargo, existe un debate inconcluso entre el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia que permea, por supuesto, en las propuestas teóricas relacionadas a la ciudadanía.

Por una parte, las propuestas que parten del feminismo de la igualdad abogan por la ciudadanía neutral en cuanto al género. Aquí, el género es irrelevante para el ejercicio de derechos y obligaciones de la ciudadanía. Es decir, busca conceder a las mujeres la misma ciudadanía que a los hombres.³⁷ Pero esta visión, criticada por Vogel,

sostienen la vida de millones de personas económicamente “dependientes” (infancias, adultas y adultos mayores, personas con discapacidad). Por ello, la economía feminista ha sido fundamental para la introducción de conceptos como la economía del cuidado. Este movimiento propone una visión más amplia del circuito del trabajo y pone en tela de juicio la existencia del sistema capitalista sin el trabajo doméstico y de cuidados. Para más sobre el tema véase Juliana Martínez Franzoni, (2022) Cuidados. Entre la ola feminista y la austeridad. *Nueva Sociedad*. (302): 62-70.

³³ Serrat, “Identidades de género y división de espacios”, p. 111.

³⁴ Serrat, “Identidades de género y división de espacios”, p. 114.

³⁵ Anne Phillips, “Descriptive Representation Revisited” en Robert Rohrschneider y Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 175-191.

³⁶ Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, p. 68.

³⁷ Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, p. 94.

inserta a las mujeres en un modelo creado *por y para* hombres, en el cual fundamentalmente se niega el cuerpo femenino.³⁸ Por otra, la ciudadanía a partir de la diferencia reconoce las preocupaciones y contribuciones de las mujeres a partir de su género; esto es, por medio de sus responsabilidades en el ámbito doméstico. Esta visión no sólo ignora las diferencias entre mujeres (raza, orientación sexual o clase social), también las encasilla en discursos maternalistas y esencialistas que fácilmente pueden ser tergiversados para retirarlas de lo político.³⁹

Debatir sobre el ingreso de las mujeres a la esfera política con base en su igualdad o diferencia a los hombres conduce el debate a probar la cuantía de las mujeres. Lo anterior reduce la aportación de las mujeres en la política⁴⁰ e ignora, como argumenta Ruth Lister, que el dilema de igualdad-diferencia es una falsa dicotomía.⁴¹ En su lugar, es conveniente pensar la ciudadanía como un proceso dinámico que nace de la agenda (visión de derechos así como de obligaciones), conecta el debate sobre la pertenencia a la comunidad ciudadana⁴² y reconoce la igualdad a partir de las diferencias: una visión plural y complementaria más allá de binaria y antagonista de la ciudadanía y la lucha de las mujeres para obtenerla.

Ahora bien, es importante reconocer que la inclusión de las mujeres en la política para subsanar el déficit democrático no implica *per se* la representación sustantiva de las mismas. Pensar en un ideal es, en principio, cuestionable pues la conformación de las mujeres como grupo social es todo menos homogénea. Por ello, difícilmente la llegada de una sola persona, aunque perteneciente a un grupo social históricamente excluido y desfavorecido, significa que representará y defenderá a la

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, p. 95.

⁴⁰ Anne Philips, "Descriptive Representation Revisited", p. 179.

⁴¹ Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, p. 97.

⁴² Lister, *Citizenship: Feminist Perspectives*, p. 42.

perfección los derechos de todas las mujeres. No obstante, incluso considerando lo imperfecta que es la representación grupal⁴³, buscar que más mujeres se integren a la vida pública y política como objetivo de una sociedad comprometida con la igualdad de género es una obligación democrática que debe ser monitoreada.

Vale la pena destacar el logro más reciente como muestra del incansable ahínco de las mujeres activistas y políticas mexicanas: la paridad en los cuerpos legislativos y la presencia de mujeres en cargos públicos. Para las nuevas generaciones de niñas y adolescentes la representación política de las mujeres es tan normal como la posibilidad de tener una mujer presidenta. Sin embargo, sería erróneo pensar que la realidad siempre ha sido así. De hecho, es hasta 2014 cuando las cuotas de género comenzaron a impulsarse desde el INE (antes IFE): primero con un número voluntario y después con 30% y 40% de puestos en las elecciones hasta llegar a la paridad completa.⁴⁴ Después, en 2019, se incorporó el principio de paridad de género en el artículo 41 constitucional. En otras palabras, pasaron 64 años desde la primera vez que las mujeres mexicanas pudieron votar y ser votadas hasta el día en el cual la normatividad mexicana contempló el principio de paridad en las candidaturas a legislaturas federales y locales.

No sólo en México la representación descriptiva de las mujeres ha sido una de las estrategias feministas más exitosas para establecer mayor igualdad en la política.⁴⁵ En realidad, a finales de 2013 ya se habían introducido las cuotas legisladas en alrededor de 60 países; siendo Argentina la primera nación en América Latina en legislar al respecto.⁴⁶ Sin embargo, la incursión de las mujeres en la arena política

⁴³ Anne Philips, “Descriptive Representation Revisited”, p. 182.

⁴⁴ María Luisa Martínez Sánchez, “La violencia de género en las interacciones cotidianas del Primer Congreso Paritario de Nuevo León”, en *Primera Legislatura Paritaria de Nuevo León. Experiencias y Reflexiones*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2021, p. 205.

⁴⁵ Karen Celis y Silvia Erzeel, “Gender Equality” en Robert Rohrschneider y Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 192.

⁴⁶ Lenita Freidenvall *et al.* (eds.), *Cuotas de género. Visión comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 29-30.

devino, desafortunadamente, en nuevos retos. La violencia política contra las mujeres⁴⁷ es uno de los retos más perniciosos al que se enfrentan las mujeres en esta esfera pues, en su expresión más extrema, implica la pérdida de su vida sólo por ostentar un cargo político o participar en la contienda electoral. Por esta razón, el motivo que subyace muchos estudios en la materia es la búsqueda por la construcción de espacios comunes en donde la regla y la realidad sea un ejercicio igualitario de la ciudadanía.

En México, el fenómeno despuntó a partir del proceso electoral 2014-2015 con el establecimiento del principio de paridad en el registro de candidaturas y con las sentencias que emitió la Sala Superior del TEPJF en la materia.⁴⁸ La violencia política contra las mujeres especialmente se analiza como producto de la reticencia de los actores políticos a cumplir con las iniciativas que promovían la representación política de las mujeres en cargos públicos.⁴⁹ Un primer indicio de ello fue la implementación de “estrategias de simulación” por parte de actores políticos con el objetivo de no permitir la entrada a las mujeres en los partidos y las instituciones públicas.⁵⁰ Dicha reacción implicó que la nueva presencia de las mujeres representaba un desafío al *status quo* y, particularmente, una afrenta a los hombres políticos que consideraban suyos dichos espacios. Dicho de otra forma, las mujeres se convirtieron en amenazas al ostentar poder político.

La crítica incisiva, cargada de estereotipos de género y expresiones flagelantes para la dignidad de las mujeres, buscaba poner en tela de juicio la idoneidad y la

⁴⁷ N. de la A.: En el trabajo se hará el uso indiferenciado del término violencia política contra las mujeres y violencia política contra las mujeres en razón de género. Tómese en consideración que el término utilizado por la legislación mexicana es el último.

⁴⁸ INE, “Evolución normativa en México. Paridad.”, <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>, consultado el 11 de septiembre de 2024.

⁴⁹ Flavia Freidenberg y María Cristina Osornio Guerrero, “Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México” en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 273-298.

⁵⁰ *Ibid*, p. 274.

capacidad de las mujeres como candidatas y funcionarias públicas. Hoy en día, por desgracia, aunque hay esfuerzos significativos por parte de instituciones, activistas y políticas mexicanas, la violencia política contra las mujeres sigue siendo una de las principales barreras para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.⁵¹ Estos impulsos han devenido en legislaciones a nivel regional con definiciones amplias y acotadas del fenómeno que exponen prácticas y actitudes patriarcales, misóginas y excluyentes que proliferan en un ambiente donde las mujeres son desiguales en el ejercicio de sus derechos político-electorales. En la siguiente sección se retoma el debate sobre qué se entiende por violencia política contra las mujeres y la definición que la legislación mexicana adoptó.

1.2. Un concepto incipiente e impugnado: violencia política contra las mujeres

La conceptualización de los problemas sociales importa. Una definición no sólo brinda claridad para entender el problema, también determina el tipo de propuestas para solucionarlo. Aunque el concepto violencia política contra las mujeres es utilizado por una gran cantidad de organismos internacionales, su definición es particularmente impugnada en el ámbito académico. El disenso en la discusión académica tuvo como resultado la distinción de dos grupos: quienes adoptan definiciones amplias y quienes prefieren las acotadas.

Las concejales bolivianas fueron quienes acuñaron el término violencia y acoso político por primera vez.⁵² De hecho, las definiciones amplias de violencia política contra las mujeres toman el activismo como una fuente primaria para desarrollar el concepto. En el ámbito académico, Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín en su

⁵¹ *Ibid*, p. 275.

⁵² Asociación de Concejales de Bolivia, Ley 243. Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, <https://acobol.org.bo>, consultado el 12 de abril de 2024.

ensayo pionero sobre violencia política contra las mujeres describen el fenómeno como “[...] comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres con el propósito de que abandonen la política, presionándolas para que renuncien a ser candidatas o a un cargo político en particular.”⁵³ Su conceptualización amplia incluye cuatro dimensiones de violencia: física, psicológica, económica y simbólica. Las activistas y políticas en América Latina favorecen este tipo de definiciones pues, a su parecer, reflejan con mayor exactitud la naturaleza de un problema multisectorial y polifacético; es decir, retratan verazmente el *continuum* de violencia que viven las mujeres en la política.

Jennifer M. Piscopo es una de las principales críticas del uso de este concepto y el carácter amplio de su definición. La académica identifica que la definición de Krook y Restrepo toma la violencia electoral y política como subconjunto de la violencia contra la mujer en la política.⁵⁴ Para ella, el principal desacierto de esta definición es tomar como punto de partida el activismo y obviar el contexto más amplio de violencia, inseguridad, desigualdad e impunidad en América Latina.⁵⁵ En sus palabras, el problema debe ser encapsulado como uno de carácter electoral que refleje la violencia predominante entre el Estado y la sociedad.⁵⁶

En el caso de la violencia política contra las mujeres, la expansión o restricción de las definiciones significa la línea delgada que separa el reconocimiento y el olvido de múltiples violencias que viven las mujeres al ejercer sus derechos político-electorales. La conceptualización amplia transforma el alcance de las soluciones y reconoce que esta violencia no se limita a la esfera pública o a un espacio geográfico

⁵³ Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, 2016, núm. 1, p. 130.

⁵⁴ Jennifer M. Piscopo, “Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política,” *Política y Gobierno*, 2016, núm. 2, p. 444.

⁵⁵ *Ibid*, p. 444.

⁵⁶ *Ibid*, p. 454.

particular. Lo que obvian las definiciones acotadas es que la violencia política contra las mujeres representa la conjunción de varios problemas simultáneamente: el quebrantamiento democrático en tanto las mujeres no pueden ejercer plenamente sus derechos político-electorales; la violación de derechos humanos de las mujeres al desconocer su igualdad como ciudadanas; y la discriminación con base en el sexo y género que mantiene relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.⁵⁷

La violencia política contra las mujeres se diferencia de la violencia política o de la violencia de género en tanto la primera tiene como objeto o resultado la desigualdad de las mujeres en la toma de decisiones públicas. En sí, es un tipo de violencia que encapsula la agresividad característica de la violencia política y la sutileza de la violencia de género en el país. Ahora bien, la violencia política contra las mujeres no es discriminación. Si bien es cierto que comparte la esencia constituyente de la discriminación (excluir, obstaculizar y restringir), llamarlo violencia es más apropiado pues es una palabra que eleva la seriedad del problema y, por consecuencia, su sanción. Escoger la palabra violencia para describir este fenómeno reconoce que los límites más conservadores son insuficientes para describir de forma cabal los riesgos a los que se exponen las mujeres que participan en la política.

Bolivia fue el primer país de la región en incluir una definición amplia y un catálogo de conductas tipificadas en extenso en su normativa. En México —después de muchas propuestas encabezadas por grupos feministas, diputadas y senadoras⁵⁸— el 13 de abril de 2020 se logró reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida

⁵⁷ Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”, *Política y Gobierno*, 2016, núm. 2, pp. 477-478.

⁵⁸ Senado de la República, *Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Guía Práctica para saber qué es, qué hacer y a dónde acudir*, Senado de la República, Ciudad de México, 2021, pp. 32-36.

Libre de Violencia (LGAMVLV) para incluir la violencia política contra las mujeres en la legislación. Su definición es la siguiente:

La violencia política contra las mujeres en razón de género: es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.⁵⁹

Esta definición rescata los puntos más importantes de una conceptualización amplia: encuadra la discusión en términos de derechos políticos-electorales, extiende la esfera en donde se presenta el fenómeno y reconoce los distintos tipos de violencia y actores involucrados. Ante todo, la definición de la legislación mexicana enfatiza el propósito subyacente a las acciones y actitudes de los perpetradores: excluir a las mujeres de la política.⁶⁰ Este trabajo adopta la definición amplia del fenómeno por dos motivos. El primer motivo es la creencia de que una visión acotada del concepto no refleja por completo el abanico de violencias a las cuales son expuestas las mujeres en la política. El segundo, es considerar el espíritu de la legislación mexicana. Si bien esta definición es el cimiento sobre el cual recae este trabajo, para facilitar la comprensión

⁵⁹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 20 bis.

⁶⁰ Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, “Violencia contra las mujeres en política”, pp. 468-469.

del fenómeno en las secciones subsecuentes cuando se hable de violencia política contra las mujeres es elemental considerarse los siguientes cinco criterios que propone el TEPJF:⁶¹

1. Sea un acto u omisión con base en elementos de género.
2. Resulte o tenga el propósito de menoscabar o anular el goce, reconocimiento o ejercicio de derechos político-electorales.
3. Se realice en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o en el ejercicio de un cargo público.
4. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
5. Sea perpetrado por cualquier persona o grupos de personas.

1.3. Panorama de la violencia política contra las mujeres en los planos internacional y nacional

Para aproximarse a la magnitud del fenómeno es necesario observar su presencia en distintas partes del mundo. Actualmente, los datos que cubren la mayor extensión territorial del fenómeno son recopilados por el Proyecto de Datos de Eventos y Ubicación de Conflictos Armados (ACLED, por sus siglas en inglés). En 2021, ACLED publicó una base de datos especializada en la cual recopilaron eventos violentos dirigidos a las mujeres en la política en diez regiones del mundo.⁶² En esta sección se utilizarán dichos datos con el objetivo de dar contexto al fenómeno en el plano internacional.⁶³

⁶¹ TEPJF, *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, 2017, pp. 49-50.

⁶² ACLED, Political Violence Targeting Women, <https://acleddata.com/political-violence-targeting-women/>, 2021.

⁶³ N. de la A.: Dos consideraciones importantes antes de utilizar los datos: 1) La base de datos se actualiza cada semana. Todas las visualizaciones se han realizado con la versión del 28 de junio de 2024. 2) La base de datos de ACLED refleja un subconjunto de la violencia política contra las mujeres pues sólo contempla la dimensión física de la violencia.

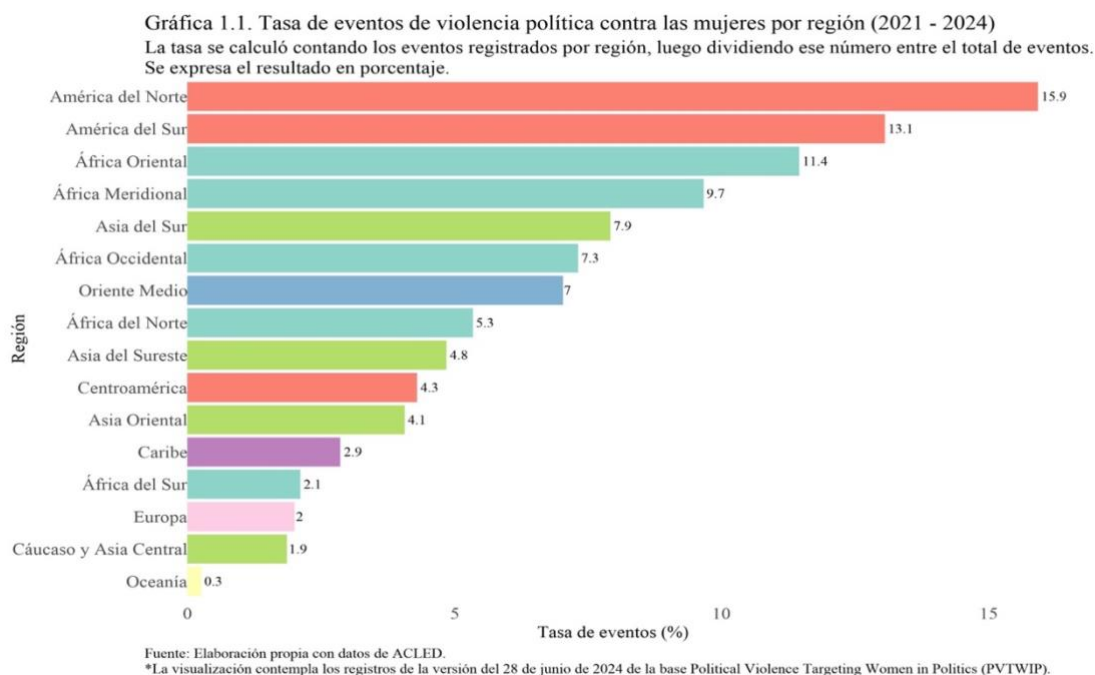
Desafortunadamente, en todos los continentes se ha registrado cuando menos un evento violento dirigido hacia las mujeres en la política, con excepción de Oceanía. Con base en los datos actuales es posible contemplar, en general, dos grandes tendencias de la violencia política contra las mujeres en el mundo: el incremento en su presencia mundial y la concentración del fenómeno en algunos países mucho más violentos que otros. En primer lugar, el análisis histórico de la violencia demuestra que la presencia del fenómeno a nivel internacional ha aumentado en casi todas las regiones.⁶⁴ Comparando desde 2021 hasta 2024, el año más violento para las mujeres en la política a nivel global fue 2023 pues representa aproximadamente 33% del total de agresiones físicas dirigidas hacia mujeres en la política a nivel global.⁶⁵

En segundo lugar, notablemente hay regiones que presentan mayor número de eventos violentos. En particular, las regiones más violentas para las mujeres en la política de 2021 a la fecha son Norteamérica, Sudamérica, África Oriental y el Sureste Asiático.⁶⁶ En estas regiones destacan cinco países: México, India, Brasil, Filipinas y Burundi. Vale la pena resaltar que México representa 98.5% de los eventos registrados en la región de Norteamérica. Además es el país de la región latinoamericana más violento para las mujeres en la política.

⁶⁴ ACLED, *Violence Targeting Women in Politics. Trends in Targets, Types, and Perpetrators of Political Violence*, <https://acleddata.com/political-violence-targeting-women/>, 2021.

⁶⁵ N. de la A.: ACLED tiene registros para todos los continentes desde 2021. Hay algunas regiones en las cuales los registros datan desde 2018. El total de agresiones registradas en el periodo de 2021-2024 fue 919.

⁶⁶ ACLED, *Political Violence Targeting Women*, <https://acleddata.com/political-violence-targeting-women/>, 2021.

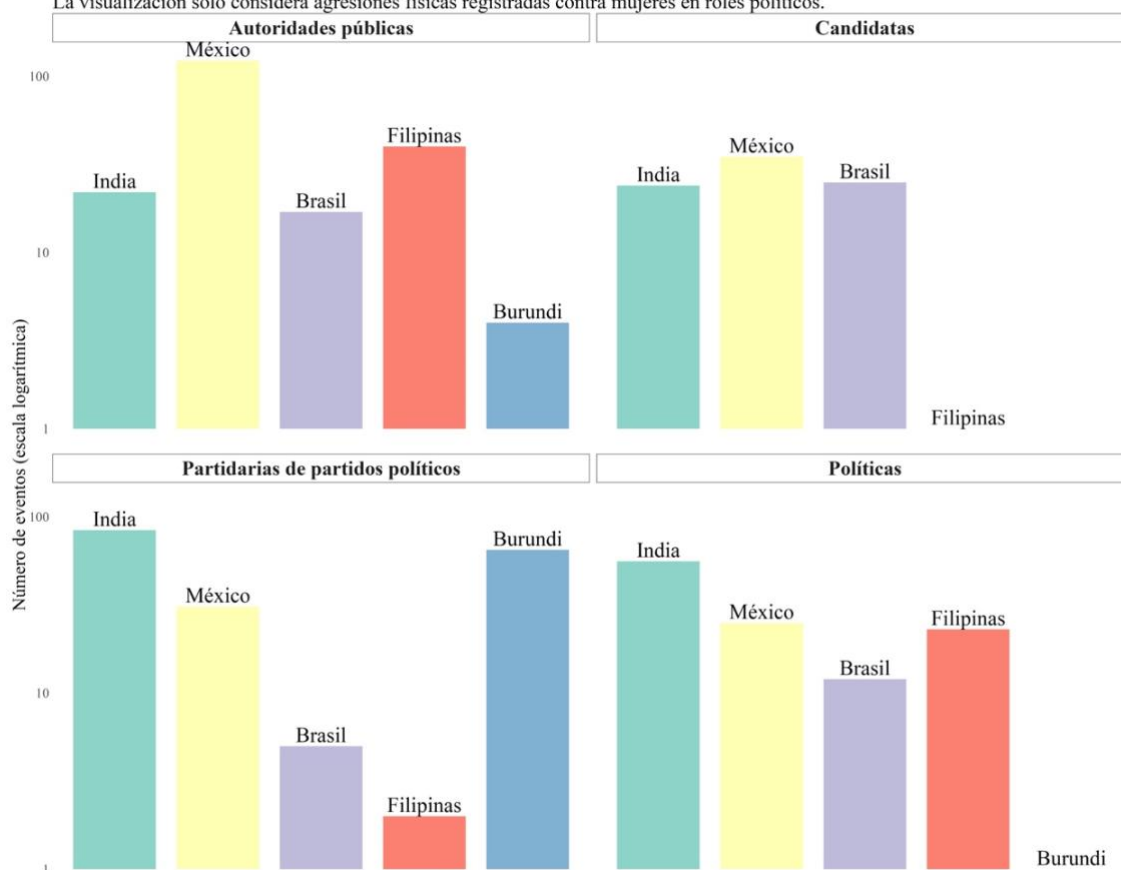


Ahora bien, a pesar de que son las regiones más violentas, el tipo de víctima predominante no es el mismo. Las activistas son un grupo particularmente notable en todas las regiones. En Sudamérica, representan casi 70% de las víctimas. Mientras que en el Sureste asiático representan la mitad. Sin embargo, en Norteamérica y África más de la mitad de las víctimas están asociadas a un partido político o desempeñan un puesto público.

Si nos enfocamos en los países que destacan dentro de las regiones más violentas para las mujeres en la política es posible observar que México es el país con mayores casos de agresión registrados a lo largo de las cuatro categorías (políticas, partidarias de partidos políticos, candidatas y funcionarias públicas).⁶⁷ En segundo lugar, se acerca India con pocos casos de diferencia.

⁶⁷ N. de la A.: La nota técnica de ACLED define las categorías de la siguiente manera: 1) **política** es una mujer que actualmente ocupa un cargo electo en el gobierno, independientemente de si dicho gobierno es a nivel local, regional o nacional.; 2) **partidaria de partidos políticos** es una mujer que contribuye, respalda o actúa en apoyo de un partido político o candidato, más allá del voto, mediante su afiliación, participación en eventos del partido, donaciones monetarias u otras formas de apoyo. Esto también incluye a las mujeres que se niegan a actuar, respaldar o apoyar a un partido político o candidato específico, independientemente de si su partido o candidato preferido figura en la lista; 3) **candidata** es una mujer que se postula para un cargo público de elección popular; dicho cargo puede ser local, regional o nacional. Esto incluye, entre otros, a los candidatos en ejercicio; 4) **funcionaria pública** es una mujer que trabaja para el gobierno local, regional o nacional de forma no partidista. Esto incluye a funcionarias/os públicos, autoridades locales o cargos políticos no partidistas, como jueces. También se

Gráfica 1.2. Violencia política contra las mujeres en roles políticos en los cinco países más violentos (2021 - 2024)
La visualización solo considera agresiones físicas registradas contra mujeres en roles políticos.



Fuente: Elaboración propia con datos de ACLED.
La visualización contempla los registros de la versión del 28 de junio de 2024 de la base Political Violence Targeting Women in Politics (PVTWIP).
**Se utiliza escala logarítmica para poder comparar entre países con rangos muy distintos. Es decir, comparar proporciones en lugar de valores absolutos.

Aun cuando se dimensiona el fenómeno en términos internacionales no deja de sorprender lo presente que es este tipo de violencia en regiones tan distintas en cultura, tradiciones y geografía. La difusión generalizada de la violencia política contra las mujeres alerta sobre un problema más grande: la desigualdad política de las mujeres en todo el mundo. Sin duda, los datos presentados sobre la región latinoamericana hacen eco de la realidad que viven muchas mujeres. Partiendo de que México es el país más violento para una mujer política es momento de enfocar la mirada en el territorio nacional en aras de entender la dimensión territorial y el impacto de distintos actores.

incluyen las mujeres que trabajan para apoyar el buen funcionamiento de las elecciones; los grupos de asistencia electoral incluyen a los funcionarios de casilla o observadores electorales independientes o no partidistas.

En México hay tres vías de atención de la violencia política contra las mujeres: administrativa, jurisdiccional y penal. La vía administrativa busca sancionar actos que infringen normas administrativas; es decir, propaganda misógina o incumplimiento de postulaciones paritarias en las candidaturas. Los actores principales son el INE y los OPLEs a nivel federal y local, respectivamente. La vía jurisdiccional busca proteger y garantizar los derechos político-electorales de las mujeres. Esto es, es la vía ideal cuando una mujer enfrente obstáculos para desempeñar su cargo o ejercer su derecho a ser votada. Los principales actores garantes de estos derechos son el TEPJF y los Tribunales Estatales Electorales en el ámbito federal y local, respectivamente. La vía penal se utiliza cuando se busca castigar delitos tipificados en el Código Penal Federal. Los principales actores son la FISEL y las fiscalías especializadas en materia electoral a nivel federal y local.

Las vías jurisdiccional y penal son las menos transparentes y accesibles⁶⁸ para conocer el panorama del problema a nivel nacional. Sólo después de realizar solicitudes de información⁶⁹ para ambas vías es posible observar que, por un lado, en la vía jurisdiccional hay regiones en donde el fenómeno se ha concentrado. Por ejemplo, de febrero a octubre 2017-2024 en la Sala Regional Xalapa se registraron 903 asuntos relacionados con violencia política en razón de género; en contraste, el segundo puesto en número de registros, la Sala Regional Monterrey, tuvo 343. Por su parte, hubo 856 Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y sólo un Procedimiento Especial Sancionador (PES) que llegaron a la Sala Superior. Por otro lado, en la vía penal la información que recibí permite destacar que de enero 2020-

⁶⁸ N. de la A.: La FISEL no cuenta con un sistema de búsqueda de carpetas de investigación accesible y el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos del TEPJF no cuenta con los expedientes en curso por lo que se requiere información del Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SIGA).

⁶⁹ N. de la A.: Solicitudes de información en la Plataforma Nacional de Transparencia identificadas con los folios 330030624000519 y 330024624002720.

2024 se iniciaron 183 carpetas de investigación a nivel federal, pero sólo se judicializaron 7. Esta estadística refuerza la importancia de ahondar en la vía penal, pues da indicios preocupantes de vulneraciones a los derechos de las mujeres en tanto se desconoce si los casos se desestiman por prácticas discriminatorias o políticas al tiempo que merma la confianza de las mujeres en el sistema de justicia pues algunos de esos casos quedan impunes si no se resuelven por mecanismos alternativos.

La vía administrativa, por su parte, cuenta con los datos públicos del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (en adelante, Registro Nacional), los cuales son los más accesibles, comparables y completos de las tres vías. Esta información permite dilucidar las tendencias en las sanciones registradas por violencia política contra las mujeres. En específico, los datos permiten distinguir los actores sancionados por incurrir en violencia política contra las mujeres, el ámbito territorial donde existen más casos registrados y el tipo de víctimas principales.

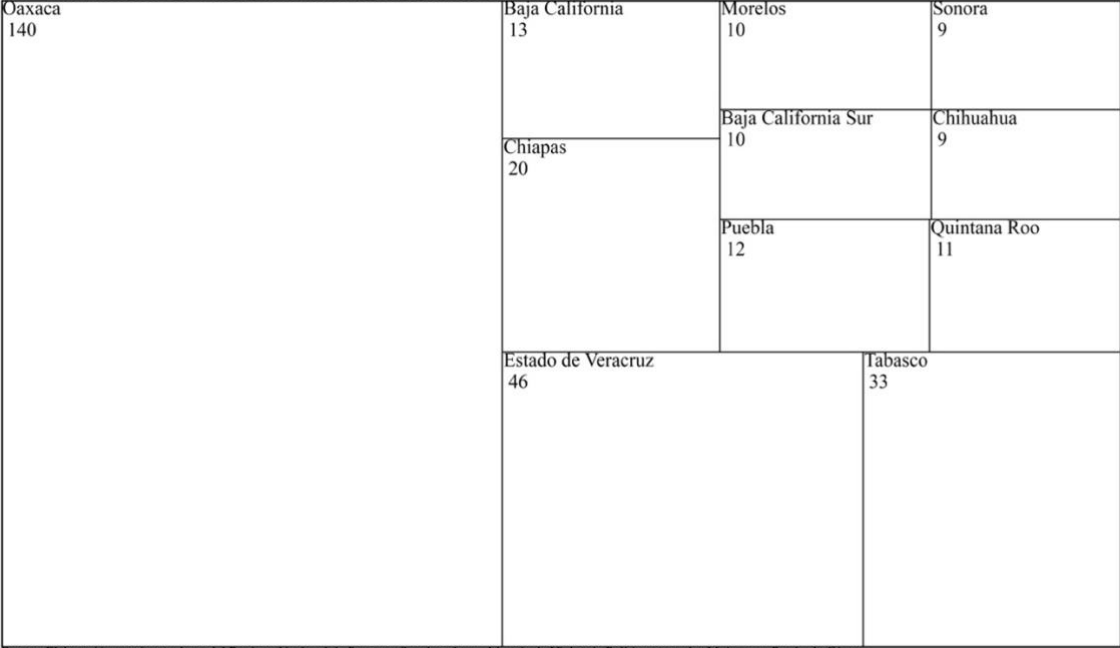
El Registro Nacional es una iniciativa que entró en vigor en el proceso electoral federal de 2020-2021. Su objeto es compilar, sistematizar y hacer de uso público un registro de aquellas personas sancionadas por violencia política contra las mujeres (este registro sólo contiene las sanciones a partir del 2020).⁷⁰ El responsable de este Registro Nacional es el INE, pero también deben proveer información y coadyuvar en el desarrollo de esta iniciativa los OPLEs⁷¹ y las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales federales y estatales competentes. Por esta razón, el Registro

⁷⁰ INE, *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, Ciudad de México, INE, 2020, p. 4.

⁷¹ Organismos Públicos Locales Electorales.

Nacional está en constante movimiento y es cambiante.⁷² Ahora bien, la información que contiene el Registro Nacional en gran medida es un concentrado del nombre de la persona sancionada, género, ámbito territorial, municipio, relación con la víctima, conducta incurrida, expresión de la violencia y medidas de reparación en cada caso sancionado en materia de violencia política contra las mujeres.⁷³

Gráfica 1.3. Los 11 estados con más quejas y denuncias de violencia política contra las mujeres sancionadas (2020 - 2024)
Esta visualización solo considera la vía administrativa de la atención en la materia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.
* Los siguientes estados no tuvieron ningún caso sancionado: Nuevo León, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Estado de México, Colima y Tlaxcala.
** El último registro contemplado para la visualización fue el 16 de abril de 2024.

Actualmente la base de datos cuenta con 383 registros de personas sancionadas que incurrieron en conductas de violencia política contra las mujeres. A grandes rasgos, son desproporcionalmente más hombres los agresores: hay 269 hombres sancionados en contraste con 67 mujeres sancionadas. Las principales entidades en las cuales se registraron casos de personas sancionadas fueron Oaxaca, Veracruz y Tabasco (con 140,

⁷² N. de la A.: las personas son eliminadas del registro después de cierta cantidad de años según el tipo de falta que cometieron (falta leve = 3 años, falta ordinaria = 4 años, falta especial = 5 años y reincidencia = 6 años).

⁷³ N. de la A.: Se utilizó la versión del 16 de abril de 2024 para realizar el análisis. Para descargar los datos consúltense la siguiente liga: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

46 y 33 registros respectivamente); es decir, casi 60% de las personas sancionadas provienen de estas tres entidades.

En la mayoría de los casos sancionados, los acontecimientos denunciados por violencia política contra las mujeres sucedieron en el ámbito municipal. Lo anterior, es la situación que se presenta en alrededor de 75% de los registros (288 casos). En los tres estados que concentran más de la mitad de los casos sancionados a nivel nacional hay municipios que destacan. En Oaxaca, el municipio de El Espinal sobresale por tener el mayor número de casos sancionados del estado (13 casos). Los municipios que más se acercan al número de casos registrados en El Espinal son San Andrés Zautla y San Cristóbal Amatlán, también en Oaxaca con 11 casos registrados. En Veracruz el municipio con mayor número de registros es Altotonga con 11 casos. Sin embargo, este municipio resulta un caso muy peculiar pues los once registros pertenecen a una sola persona; esto es, representa un caso de reincidencia muy marcada.

Considerando la territorialidad y el sexo de la persona sancionada es posible establecer que predominan los estados donde son hombres quienes cometen violencia política contra las mujeres. El único estado donde esta tendencia no se cumple es Baja California. No obstante, vale la pena considerar que incluso en algunos estados no hay registros de mujeres como agresoras. Lo anterior es el caso de los siguientes estados: Yucatán, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Guerrero y Chihuahua.

Un último aspecto para considerar son las características de las víctimas. A pesar de que en el Registro Nacional no se recopila información privada de las víctimas es posible identificar tres tendencias claras. En primer lugar, en términos de interseccionalidad, las mujeres indígenas representan casi un tercio de las víctimas; tan sólo en Oaxaca hay 104 sanciones registradas contra mujeres indígenas. En segundo lugar, contrario a lo que podría esperarse, el tipo de relación que mantienen las personas

agresoras con las víctimas no es jerárquico, sino de pares: 41% de las sanciones. En tercer lugar, un hallazgo pertinente es el principal perfil de los agresores. Predominantemente, los agresores son hombres con cargos de presidentes municipales, regidores o periodistas.

En sí, vale la pena subrayar dos puntos en suma importantes para la investigación: la territorialidad y la interseccionalidad. Por un lado, el municipio se ha convertido en el epicentro de la violencia política contra las mujeres. La debilidad institucional y la precariedad del municipio libre pone en entredicho tanto la gobernanza local como la seguridad de las mujeres que participan en la política. Por otro, la interseccionalidad —entendida como la superposición de desigualdades sistémicas— demuestra que las mujeres indígenas como grupo históricamente excluido del debate público son especialmente atacadas en este tipo de violencia. Considerando este panorama nacional es crucial ahondar en las acciones del Estado mexicano para atender este problema público.

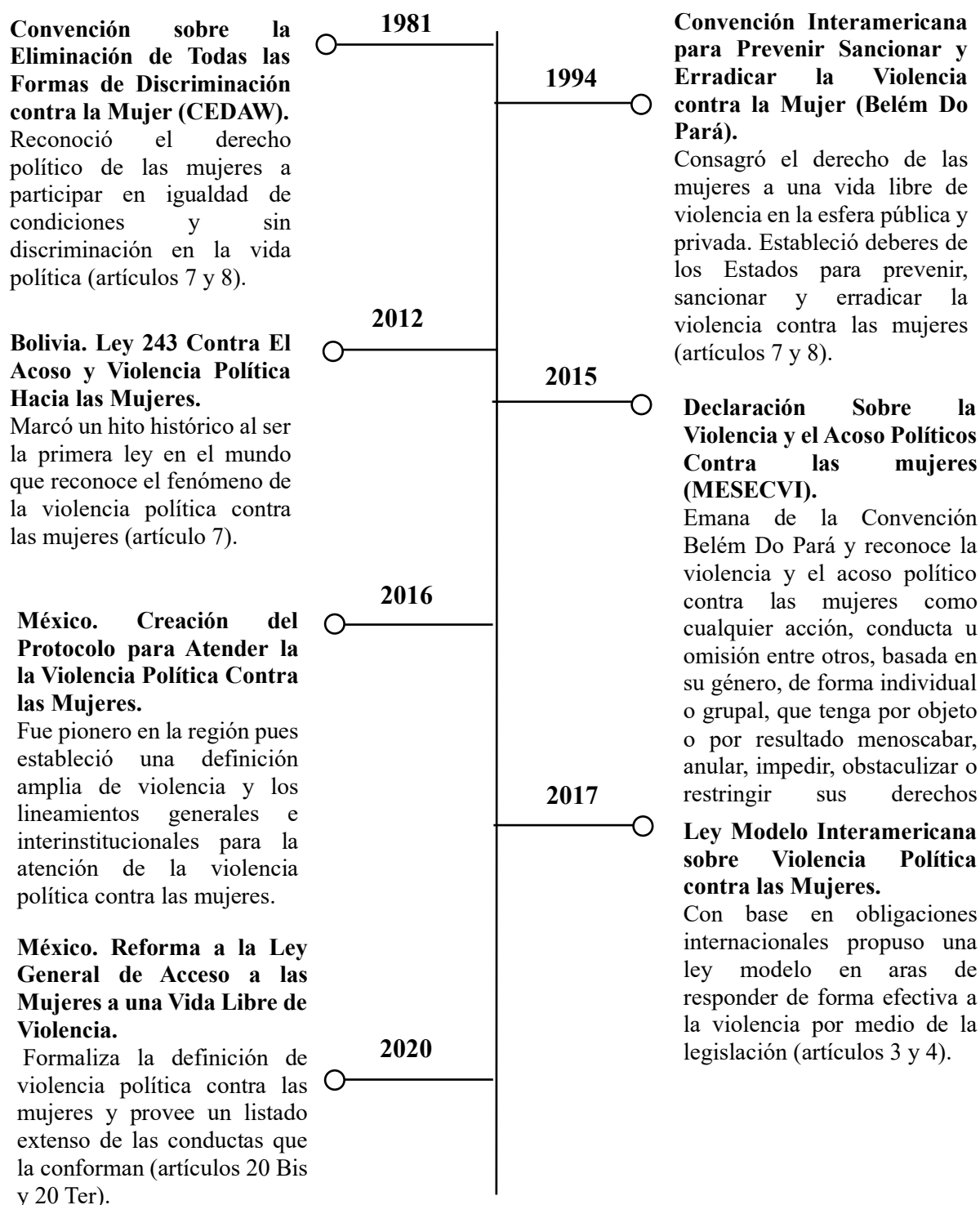
1.4. Mecanismos para atender la violencia política contra las mujeres en México

1.4.1. Legales

El compromiso internacional para combatir la violencia política contra las mujeres se desarrolló paralelamente al activismo de políticas feministas en América Latina. En la región, el marco normativo internacional desempeñó un papel doble: sirvió de inspiración para las actrices políticas y coadyuvó para que la presión política se tradujera en adaptar marcos normativos nacionales progresistas. Sin duda, el impacto que la ley bolivariana y los esfuerzos internacionales tuvieron son tangibles: actualmente doce países en la región latinoamericana tienen regulación específica sobre violencia política contra las mujeres. A saber, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. A lo largo de los años en México se han implementado diferentes mecanismos legales e institucionales para atender los casos de violencia política contra las mujeres. El contenido de estos refleja, en gran medida, los ideales plasmados en acuerdos internacionales.

Figura 1.4. Línea del tiempo de mecanismos legales destacados en el plano internacional



En cuanto a los mecanismos legales nacionales sobresale la reforma del 13 de abril de 2020 en la cual se reconoce formalmente la definición de violencia política contra las mujeres y el listado de conductas que la conforman. Esta reforma fue el resultado de muchos años de cabildeo y de presión política por parte de activistas, diputadas y senadoras. Además, desencadenó la reforma de otras leyes como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos⁷⁴, la Ley General en Materia de Delitos Electorales⁷⁵ y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia supuso una nueva tarea para las entidades federativas: la obligación de armonizar la legislación local con la federal.⁷⁶ Como era de esperarse debido a la vasta heterogeneidad del país y las prerrogativas inherentes al federalismo mexicano, el proceso de armonización legislativa resultó complejo. La complejidad subyace en el hecho de que los estados pueden buscar esquemas normativos más amplios (por ejemplo, instaurar nuevos derechos) o más estrictos (resistir la armonización en el mismo sentido que en el ámbito federal).⁷⁷ Lo anterior significa la posibilidad de que en el territorio subnacional existan distintos grados de protección de las mujeres que son víctimas de violencia política contra las mujeres.

En 2020, Flavia Freidenberg y Karolina Gilas analizaron la armonización legislativa multinivel en México en materia de violencia política contra las mujeres y

⁷⁴ Art. 25 inciso u), Art. 37 inciso g), Artículo 39 inciso g) y Artículo 73 inciso d)

⁷⁵ Art. 3 Fracc. XV y Art. 20 Bis

⁷⁶ Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas, “Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México”, en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 4.

⁷⁷ Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas, *op. cit.*, p. 13.

evidenciaron que la heterogeneidad en la legislación local era muy alta: por un lado, doce estados aprobaron leyes exigentes que velan por la protección de las mujeres ante la violencia política; por otro, más de la mitad de las entidades aprobaron una legislación deficiente.⁷⁸ Cuatro años más tarde, al momento de escribir este trabajo, el panorama local se ha transformado. Siguiendo la metodología del Índice de Exigencia Normativa para la violencia política en razón de género propuesta por las autoras⁷⁹ es posible observar que más de la mitad de los estados en el país actualmente tienen legislaciones exigentes en la materia (véase Cuadro 3.0 en Anexos para el desglose de cada criterio por estado).

El cambio en el ámbito local legislativo se debe a diferentes razones. En primer lugar, en el transcurso de cuatro años los congresos locales han reformado sus legislaciones de forma paulatina integrando cada vez más los elementos que conforman una normativa de nivel exigente (conceptualización amplia de violencia política en razón de género, mención explícita de obligaciones en coordinación institucional, medidas específicas de protección a las víctimas, sanciones a las personas responsables y medidas específicas de reparación). En segundo, también ha incrementado la cantidad de ordenamientos en los cuales se regula la materia; unos de los más significativos son los códigos penales de los estados.

Figura 1.5. Violencia política contra las mujeres en las legislaciones estatales⁸⁰

Entidad Federativa	Constitución	Ley de Acceso	Ley Electoral	Código Penal	Protocolos estatales
Oaxaca	*	+	+++	+	+
Chiapas	+		***		*
Hidalgo	+		+++		*
Puebla	*	*	***		*
Quintana Roo	*	+	+++		*

⁷⁸ *Ibid*, pp. 17-18.

⁷⁹ N. de la A.: para una revisión a profundidad de los criterios establecidos por Freidenberg y Gilas véase Freidenberg y Gilas (2020) pp. 9-10.

⁸⁰ N. de la A.: Datos actualizados a junio del 2024. Se utilizó el Índice de Exigencia Normativa de Freidenberg y Gilas (2020) para ordenar los estados en el cuadro.

San Luis Potosí		+	+++		*
Nuevo León		+	***	*	+
Estado de México	*	+	***	*	+
Morelos		+	+++	*	+
Yucatán		*	+++	*	+
Sonora	+	*	+++	*	+
Tlaxcala	*	+	+++	*	*
Durango	*	+	***	*	*
Guanajuato	*	*	***	*	*
Nayarit	*	+	+++	*	*
Yucatán		*	+++	*	+
Jalisco	*	+	+++		+
Veracruz		+	***		*
Tamaulipas		+	***		+
Colima	+	+	+++	*	
Sinaloa	*	*	+++		+
Ciudad de México	+	+	++	*	*
Baja California Sur		+	++		+
Coahuila		+	++		
Guerrero			**		*
Tabasco	*		**		*
Baja California	+	+	++		+
Zacatecas	*	*	++	*	*
Michoacán		+	**		+
Chihuahua	+	+	+		
Querétaro		*	+		*
Campeche		+	+		*

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión legislativa estatal. Para ello, se consultó el Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las páginas de los congresos estatales y de los Organismos Públicos Locales Electorales de cada estado.

**El número de símbolos en la columna de leyes electorales representa los niveles de exigencia normativa: tres = nivel alto, dos = nivel medio y uno = nivel bajo.

***Las cruces (+) representan normativas que contemplaban la violencia política contra las mujeres antes de 2020. Los asteriscos (*) representan normativas que añadieron el concepto, sanciones, medidas de reparación y/o protección a partir de 2020.

Si bien hoy en día todos los estados contemplan la violencia política contra las mujeres en sus leyes electorales, al menos once entidades (Cuadro 3.1) son dispares en su contenido; particularmente en cuanto a la coordinación entre las instituciones, las

definiciones del concepto y las medidas de reparación contempladas para las víctimas. En específico, se menciona muy poco sobre obligaciones específicas para la actuación de las autoridades electorales y su relación con otras organizaciones públicas para prevenir, vigilar o en su caso sancionar la violencia (Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Querétaro, Tabasco y Zacatecas). También hay casos donde las definiciones propuestas son acotadas (Campeche, Chihuahua, Guerrero, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas). O, incluso, hay leyes sin mención alguna de las cuatro medidas específicas de reparación: indemnización, restitución, disculpa y medidas de no repetición (Coahuila, Chihuahua, Campeche y Michoacán).

A pesar de la disparidad, sin duda, la armonización legislativa ha dado grandes pasos a nivel subnacional. Anteriormente, más de la mitad de los estados aprobaron legislaciones deficientes en tanto sus niveles de exigencia normativa eran medios o bajos. Actualmente, dos terceras partes de los estados tienen legislaciones exigentes. Durango, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y Puebla mejoraron en los rubros de medidas de reparación, medidas de protección y sanciones ante casos de violencia política contra las mujeres. Más de la mitad de los estados no incluyen la violencia política contra las mujeres en sus códigos penales. En San Luis Potosí, Baja California Sur, Veracruz y Quintana Roo los códigos fueron reformados para derogar los artículos que sí la contemplaban.

Resulta notable que las entidades con niveles más altos de exigencia normativa también son aquellas con mayor número de casos sancionados; prueba de ello son Oaxaca, Chiapas y Veracruz (véase Gráfica 2.0. para el número de casos sancionados). Sin embargo, por si sólo el avance a nivel subnacional de las legislaciones locales es insuficiente para la atención de la violencia política contra las mujeres. Lo anterior se

debe a la falta de sensibilización de la población sobre el tema, la carencia de suficiente personal capacitado e instituciones locales comprometidas con la atención integral de las mujeres víctimas.

1.4.2. Institucionales

En el plano institucional, el actuar colectivo se ha concentrado principalmente en la creación de protocolos para atender el problema. Es cierto que en el extremo de la violencia —como los feminicidios de candidatas— los protocolos son poco efectivos. Sin embargo, tampoco son una herramienta que deba descartarse. En realidad, los protocolos son una herramienta crucial para la atención de la violencia debido a su accesibilidad y capacidad orientadora para las víctimas y el funcionariado. Esto es, son esenciales para prevenir que la violencia no llegue al último punto en el *continuum* de agresiones pues vinculan a las mujeres con las instituciones protectoras de forma temprana.

Lo anterior se debe a los componentes más comunes de los protocolos de atención: identifican a las sujetas de protección, trazan una ruta de atención integral y contienen las sanciones ante la violencia antes de que se convierta en la expresión más álgida. Sin embargo, con un tema tan dinámico como la violencia política contra las mujeres, es de suma importancia la evaluación del diseño de las estrategias implementadas en el país, en particular los protocolos. Por ejemplo, los avances en la materia electoral o penal podría implicar cambios significativos en el diseño de las estrategias de atención.

Al hablar de protocolos es posible identificar aquellos creados e implementados por diferentes actores que participan en la esfera política. Por un lado, los protocolos

de partidos políticos⁸¹ surgen a partir de la reforma de la Ley General de Partidos Políticos que obligó a los partidos a crear mecanismos y procedimientos internos para atender y sancionar la violencia política contra las mujeres.⁸² Actualmente todos los partidos políticos con registro nacional cuentan con un protocolo para atender violencia política contra las mujeres: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano, Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y Partido del Trabajo (PT).

Por otro lado, a nivel estatal, los Organismos Públicos Locales Electorales han desempeñado un papel muy importante al impulsar la creación de protocolos estatales para atender la violencia política contra las mujeres. Algunos de los protocolos que sobresalen por ir más allá de los elementos básicos (definición de violencia política contra las mujeres, medidas, sanciones e instituciones competentes) son Veracruz (incluye medidas de autocuidado para el personal que brinda atención a las víctimas), Sonora (contempla la creación de un protocolo antes de los procesos electorales, de esta manera asegurando la actualización del protocolo), Oaxaca (incluye recomendaciones y buenas prácticas) y Puebla (establece ejemplos didácticos de escritos de denuncias y lo necesario para la investigación y comprobación de pruebas).

Si observamos los protocolos de otras instituciones que participan en el ámbito electoral resalta la creación del Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (2017) y el Protocolo del Instituto Nacional

⁸¹ Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, “Protocolos de Partidos Políticos”, <https://observatorio.Inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?l=e4da3b7fbbce2345d7772b0674a318d5>

⁸² N. de la A.: Prácticamente en todas las leyes electorales locales también se menciona la obligación de los partidos políticos de crear protocolos para atender la violencia política contra las mujeres en el interior de los partidos y los mecanismos de sanción en dichos casos.

Electoral para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género (2022). En primer lugar, el Protocolo del TEPJF (2017) fue pionero en la región pues estableció una definición amplia de violencia y los lineamientos generales e interinstitucionales para la atención de la violencia política contra las mujeres. De hecho, es el documento al cual hacen referencia la mayoría de los protocolos estatales en su introducción. En segundo, el Protocolo del INE (2022) es el esfuerzo institucional más reciente que busca mejorar la atención de las víctimas de violencia política contra las mujeres. Ambos son herramientas muy importantes para la atención de casos de violencia política contra las mujeres. No obstante, es necesario distinguir los objetivos, los actores involucrados y el alcance de cada protocolo.

Figura 1.6. Comparación entre Protocolo TEPJF (2017) y Protocolo INE (2022)

Rubros analizados	Semejanzas	Diferencias
Objetivo general	Establecen las bases para orientar a las personas funcionarias públicas en la materia.	Se enfocan en procesos distintos. Por un lado, el Protocolo TEPJF (2017) se centra en tres procesos: identificación de la violencia, atención de casos e implementación de normativas. En particular, orienta a las instituciones y víctimas sobre situaciones de violencia política contra las mujeres. Por otro, el Protocolo INE (2022) se enfoca en la atención. En específico, primer contacto con víctimas y análisis de riesgo.
Objetivos específicos	Tanto el Protocolo TEPJF (2017) como el Protocolo INE (2022) contemplan objetivos específicos relacionados con la orientación de las víctimas de violencia política contra las mujeres.	En el Protocolo TEPJF (2017) cuatro de los cinco objetivos específicos están dirigidos a las autoridades competentes. El último se relaciona con la orientación a víctimas. En el Protocolo INE (2022) los diez objetivos contemplan a las víctimas.

		Tocan los criterios de: primer contacto, canalización, coordinación interinstitucional, análisis de riesgo, medidas de protección y plan de seguridad.
Actores involucrados	Ambos fueron elaborados en el ámbito federal, pero considerados para orientar de igual manera en el ámbito local. El Instituto Nacional Electoral fue un actor clave en ambos protocolos.	Por una parte, el Protocolo TEPJF (2017) fue elaborado en colaboración exclusiva con actores federales ⁸³ y contó con una Comisión Revisora para la actualización del Protocolo en 2017. Por otra parte, si bien el Protocolo INE (2022) fue elaborado a nivel federal por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) se consideró la importancia de actores a nivel local; es decir, los OPLEs.
Alcance	No tienen semejanzas.	Mientras que el Protocolo INE (2022) es de observancia obligatoria para el INE y los OPLEs, el Protocolo TEPJF (2017) se considera sólo una guía orientada a garantizar el acceso a la justicia y una herramienta de auxilio para quienes juzgan.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento oficial de cada Protocolo. Véase el Cuadro 3.3 en Anexo 1 para la comparación textual de cada documento.

1.5. Conclusiones

Este capítulo presentó un compendio de elementos clave para entender el panorama de la violencia política contra las mujeres a nivel internacional, nacional y local. A saber, los siguientes elementos: la definición amplia de la violencia política contra las mujeres y el debate académico inconcluso al respecto; las tendencias internacionales y regionales que posicionan a México como uno de los países más violentos para ser

⁸³ N. de la A.: Las instituciones fueron el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (antes conocida como FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

mujer y política; la territorialidad de la violencia política contra las mujeres en el país y el riesgo elevado en el plano municipal; el avance y las deficiencias de la armonización legislativa a nivel local que actualicé hasta 2024 y, por último, la importancia de los mecanismos institucionales para atender la violencia.

El contexto presentado en este primer capítulo es crucial para entender de forma integral el ejercicio de evaluación de diseño que sucede estas páginas. Ayuda a comprender la elección de los cuatro criterios de evaluación en el próximo capítulo: efectividad, efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables, sostenibilidad y participación de actoras clave. El trabajo de este capítulo, además, permite discernir la importancia del diseño en los protocolos que atienden los casos de violencia que viven las mujeres en la esfera política.

Capítulo II

Este capítulo sirve un triple propósito: en primer lugar, destaca la importancia de la evaluación del diseño del Protocolo; en segundo lugar, evalúa el diseño del Protocolo con base en cuatro criterios clave (efectividad, efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables, sostenibilidad y participación de actoras clave); y, en tercer lugar, presenta los hallazgos más importantes de la evaluación de diseño.

2.1. La función social de la evaluación y la importancia de la evaluación de diseño

Las evaluaciones son un paso indispensable para decidir de manera informada, para la rectificación de errores y, sobre todo, para seguir realizando acciones que tienen un impacto positivo en nuestras vidas. Cuando hablamos de la evaluación en el proceso político esta persigue un fin más ambicioso: busca contribuir al mejoramiento social a partir de la resolución de problemas comunitarios.⁸⁴ A pesar de que la evaluación no es la única que genera información de interés público y gubernamental —tan solo basta con reconocer la importancia de las auditorías, la investigación social o los estudios jurídicos—, lo cierto es que es una gran contribución a la transparencia en el gobierno y a la democracia de un país.⁸⁵

Eleanor Chelimsky encuentra cuatro propósitos de la evaluación en una sociedad democrática: supervisión del gobierno, mejoramiento de conocimientos, desarrollo de órganos gubernamentales e información pública.⁸⁶ Contrario a lo que podría pensarse, la evaluación tiene múltiples propósitos interrelacionados que rebasan un trabajo técnico-administrativo y que, también, coadyuvan a fortalecer la cultura

⁸⁴ Carol H. Weiss, “Preparando el terreno”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, México, CLEAR-CIDE, 2015, p. 53.

⁸⁵ Eleanor Chelimsky, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México, CLEAR-CIDE, 2018, p. 224.

⁸⁶ *Ibidem*.

democrática, la transparencia y la rendición de cuentas. Actualmente resulta inconcebible separar la evaluación de una intervención pública sensata, sin embargo la evaluación como práctica sistemática es relativamente reciente. A finales del siglo XIX y principios del XX en Europa, las primeras políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las personas daban por sentado que la solución planteada era la correcta.⁸⁷ Fue hasta 1970 que la investigación de evaluación emergió como un campo de especialidad en las ciencias sociales.⁸⁸

El campo de la evaluación no se limitó a Europa y Estados Unidos. Al contrario, el conocimiento sobre los métodos de evaluación generado a mediados del siglo XX se difundió ampliamente a programas de planeación familiar en Asia, programas de agricultura en África y programas de nutrición en América Latina.⁸⁹ En México, se pueden encontrar bosquejos de ejercicios evaluativos desde las décadas de 1960 y 1970; particularmente, en lo referente a las empresas paraestatales. No obstante, el tema cobra relevancia gubernamental después de la crisis de 1982 como la nueva necesidad de aplicar medidas de racionalidad al gasto público y su orientación hacia áreas prioritarias.⁹⁰ Sin embargo, la iniciativa más memorable para la evaluación como práctica se dio a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en 2005.

Actualmente, el Coneval reconocen seis tipos de evaluaciones.⁹¹ Pero, en la literatura sobre evaluación es posible identificar a grandes rasgos tres tipos de

⁸⁷ Carol H. Weiss, *op. cit.*, p. 65.

⁸⁸ Peter H. Rossi *et al.*, “An Overview of Program Evaluation”, en su libro *Evaluation: a Systematic Approach*, California, SAGE Publications, 2004, pp. 8-9.

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Javier González Gómez, “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 156-157.

⁹¹ N. de la A.: A saber, las siguientes: evaluación de consistencia y resultados, evaluación de indicadores, evaluación de procesos, evaluación de impacto, evaluación específica y evaluación estratégica. Coneval, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”,

evaluaciones: evaluación de diseño, evaluación de procesos y evaluación de impacto (o resultados).⁹² La distinción entre las tres importa pues el tipo de evaluación realizada determina el tipo de información que se genera. Por ejemplo, la evaluación de procesos informa de manera precisa sobre el funcionamiento de un programa mientras que la evaluación de impacto ahonda en los efectos de dicha intervención. En este sentido, las evaluaciones de procesos e impacto suelen arrojar luz sobre cómo mejorar una intervención pública y cuáles intervenciones dejar de implementar. Por su parte, la evaluación de diseño busca identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del programa.⁹³ Es decir, aporta información relevante para la gestión, los resultados y, particularmente, la implementación efectiva de una intervención pública.

La utilidad de evaluar el diseño del *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017) recae en la realidad cada vez más cruenta en la cual participan las mujeres en la política. Si bien existen otros mecanismos legales e institucionales, es necesario volver a la primera intervención pública interinstitucional en la materia. Lo anterior, con la intención de profundizar en la lógica sobre la cual fue creado el documento que inspiró a otros actores: ¿cuál es la naturaleza de la necesidad que el Protocolo pretendió atender? ¿los procesos identificados son la respuesta adecuada para atender la violencia política contra las mujeres? ¿los supuestos reflejan la vulnerabilidad y el *continuum* de violencia al cual se exponen las mujeres en política?

En abril de 2020 se reformó la LGAMVLV para incluir la violencia política contra las mujeres en la legislación. Desde entonces, el INE ha creado múltiples

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Lineamientos_Evaluacion_APF.pdf

⁹² Carol H. Weiss, *op. cit.*, p. 58-60.

⁹³ Coneval, *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval, 2019, pp. 1-2.

manuales y reglamentos en la materia. Pero la segunda edición del Protocolo (2017) permanece sin alteraciones. Particularmente, el Protocolo tuvo una enorme importancia pues estableció las bases conceptuales e interinstitucionales para atender los casos de violencia política contra las mujeres que trascienden más allá de las reformas legislativas. Plantear la necesidad de su evaluación no resulta tan descabellado considerando los avances en la justicia electoral a lo largo de los años.

2.2. El Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (2017)

2.2.1. Antecedentes y surgimiento del Protocolo

La materia de violencia política contra las mujeres tuvo como primer escenario el ámbito internacional. México como integrante del Sistema Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha suscrito convenciones internacionales que han contribuido en gran medida al progreso de los derechos políticos de las mujeres y la igualdad de género en el país. Tal como se adelanta en el capítulo anterior, la creación de marcos internacionales como la CEDAW⁹⁴ y la Convención Belém Do Pará —instrumentos que reconocen el derecho de las mujeres a participar en la política en igualdad de condiciones y sin violencia— fue la antesala de cambios normativos a nivel local.

En 2017, el Comité de Expertas del MESECVI presentó en México la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (Ley Modelo); mecanismo que, a la fecha, se ha desempeñado como el fundamento jurídico por

⁹⁴ N. de la A.: Destaca la recomendación general número 19 y la recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19 publicada en 2017.

excelencia para la reforma de mecanismos legales en diferentes países. De ahí la importancia del derecho internacional para la difusión de nuevos estándares y obligaciones de los Estados en la materia.

En México, nace el *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres* (2016) como una iniciativa interinstitucional que buscó contrarrestar la ausencia de un marco normativo integral o políticas concretas en la materia. Sobre todo, surge en un contexto de incertidumbre creado por el estancamiento de iniciativas en el Congreso presentadas por diversas legisladoras.⁹⁵ La violencia política contra las mujeres es especialmente perniciosa en países con altos niveles de impunidad, pues las candidatas o representantes electas se vuelven aun más vulnerables. Por esta razón, cuando resulta muy difícil conseguir un marco legal en materia de VPCM, es importante considerar a los protocolos como una estrategia clave para reducir —o cuando menos atender— la violencia que vulnera los derechos de las mujeres.⁹⁶

Antes de la primera versión del Protocolo las instituciones ya tenían conocimiento del fenómeno y la urgencia de su atención. De hecho, el TEPJF en conjunto con ONU Mujeres y PNUD publicó en 2014 un documento de debate en el cual reconocen el incremento del riesgo a que una mujer sea víctima a distintas formas de violencia como consecuencia de su incursión en la política y el desafío que representan para el *status quo* y la redistribución del poder.⁹⁷ En este informe, reconocen como principales violentadores de derechos político-electorales de las mujeres a los partidos políticos.⁹⁸ De igual manera, la FEPADE publicó un informe en

⁹⁵ Teresa Hevia Rocha (coord.), *Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Guía práctica para saber qué es, qué hacer y a dónde acudir*, México, Senado de la República, 2021, pp. 31-33.

⁹⁶ Laura Albaine, “Violencia política de género”, *Análisis Carolina*, 2022, núm. 14, p. 6.

⁹⁷ ONU Mujeres, PNUD y TEPJF, *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*, México, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2014, p. 3.

⁹⁸ *Ibid*, p. 5.

donde señalan que entre 2012 y 2016 se abrió un total de 141 carpetas de investigación y averiguaciones previas por delitos de violencia política contra las mujeres.⁹⁹ Los primeros esfuerzos coordinados en la materia se tradujeron en talleres y seminarios internacionales elaborados de forma conjunta.¹⁰⁰

El Protocolo se publicó por primera vez en 2016 por la iniciativa del TEPJF, el INE y la FEPADE. En él se establecieron las pautas necesarias para la acción coordinada de las instituciones relevantes, así como el enfoque y las medidas a adoptar en un procedimiento judicial relacionado con la violencia política contra las mujeres.¹⁰¹ El Protocolo estandarizó el tratamiento de casos y brindó orientación a los actores competentes y las víctimas. En 2017, el TEPJF publicó la segunda versión del Protocolo en colaboración con las mismas autoridades firmantes de la primera. Este nuevo Protocolo representó un esfuerzo para consagrar el compromiso interinstitucional en la materia.

La creación del Protocolo no significó que las instituciones pasaran de ser omisas a ser proactivas en la atención de dichos casos. En realidad, podría argumentarse que siempre fueron lo último. Sin embargo, el Protocolo llega en un momento donde las directrices generales eran prácticamente inexistentes, pero las iniciativas particulares sobaban. El peso del Protocolo recae precisamente ahí: en el esfuerzo creativo de coordinación interinstitucional para el diseño de un instrumento que busca orientar a más de una institución.

⁹⁹ FEPADE, *Informe de la FEPADE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres: Diagnóstico y avances (2013-2016)*, Enero 2017, *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*

¹⁰⁰ Inmujeres, *Informe de Labores del Instituto Nacional de las Mujeres*, INMUJERES, Abril 2016, p. 11.

¹⁰¹ Janine M. Otálora Malassis, “Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas”, en Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 152.

2.2.2. Descripción del Protocolo

El Protocolo, desde su concepción se piensa como una guía interinstitucional que facilite la implementación de las obligaciones internacionales, nacionales y locales, así como cumplir con el deber de debida diligencia.¹⁰² En ambas versiones el Protocolo (2016 y 2017) se propone una serie de objetivos expresamente definidos en las primeras páginas de los documentos (véase el Anexo 4 para una comparación textual). En general, puede observarse que los objetivos en ambas versiones del Protocolo son muy similares. Sin embargo, la diferencia entre ellos radica principalmente en la reducción del alcance geográfico del Protocolo. Mientras que en la primera se busca servir como guía tanto en lo local como lo federal, la segunda versión prioriza la orientación a autoridades federales. Por su parte, el alcance del Protocolo permanece sin alteraciones: no se logra convertir en una herramienta obligatoria. En el siguiente cuadro se resume las semejanzas y diferencias entre las dos versiones del Protocolo:

Cuadro. 2.1. Comparación entre la versión 2016 y 2017 del Protocolo.

Rubros analizados	Semejanzas	Diferencias
Objetivo general	Tanto la versión del 2016 como la del 2017 tienen como propósito principal orientar las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres. También ambos buscan facilitar la implementación de obligaciones internacionales y dar cumplimiento al deber de debida diligencia. Se estipula claramente en ambos documentos la necesidad de responder a la ausencia de un marco normativo integral y de políticas concretas en el país.	En la versión de 2017 se menciona de forma explícita que se espera la aprobación de las reformas legislativas necesarias para mejorar la atención, sanción y reparación integral de los casos de violencia política contra las mujeres. Además, se estipula la necesidad de que el Protocolo unifique criterios, conceptos y procedimientos de actuación de tal manera que se estandarice el tratamiento de los casos y sea posible identificar las responsabilidades particulares de cada actor involucrado.
Objetivos específicos	Los dos protocolos tienen un objetivo específico idéntico: identificar de la	El cambio más significativo fue establecer objetivos menos

¹⁰² N. de la A.: La debida diligencia en este caso se refiere a estándares internacionales y nacionales cuyo incumplimiento afectaba directamente los derechos político-electorales de las mujeres en México. Véase la figura 1.4. para ver los mecanismos legales destacados en el plano internacional.

	violencia política contra las mujeres. Esto es, desde un principio expresamente se buscaba crear un documento de referencia donde se establecieran las bases conceptuales para este tipo de violencia. Si bien ambos protocolos establecen que buscan 1) servir de guía para atender la violencia y 2) permitir una adecuada coordinación entre instituciones, el nivel el cual buscan incidir cambia.	ambiciosos en cuanto al alcance geográfico del Protocolo. Es decir, se priorizó la guía y coordinación de autoridades federales en la atención de la violencia política contra las mujeres en lugar de continuar con el objetivo de orientación y coordinación en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Además, se eliminó el objetivo que buscaba evitar mayores daños a las víctimas, familiares y personas cercanas; a pesar de su eliminación en los objetivos específicos de la versión 2017, sí hay una explicación abundante de los derechos de las víctimas en la sección conceptual y en aquella elaborada por la CEAV. Destaca, también, la adición de un objetivo específico dirigido a la orientación de las mujeres víctimas en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Tiene un enfoque doble: identificación de la violencia y las autoridades encargadas de atenderlas.
Actores involucrados	Las mismas organizaciones firmantes en la versión de 2016 son las que participan en 2017: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales¹⁰³, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.	No se adhieren al Protocolo más instituciones. Permanecen las mismas ocho instituciones firmantes del 2016. En esta investigación encontré que durante la elaboración de la versión de 2017 se debatió la inclusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), pero optó por no incluirla pues, al revisar sus atribuciones, se consideró que la materia no era de su competencia. En su lugar, prefirió involucrar instituciones que tenían mandatos relacionados con la protección de derechos políticos y electorales.
Alcance	Ambos protocolos comparten la característica de no obligatoriedad.	No cambió su alcance.

¹⁰³ Antes conocida como Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE).

	Esto es, son una guía para orientar a las instituciones. Pero son considerados vinculantes en tanto se construyeron a partir de los estándares nacionales e internacionales aplicables a los casos de violencia contra las mujeres. Tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).	
Secciones y contenido del Protocolo	Tanto la versión de 2016 como la de 2017 contemplan en su primera sección las bases conceptuales de la violencia, el marco internacional del cual se inspiran, los elementos claves para comprender qué implica este tipo de violencia y su definición amplia. De igual forma, ambos protocolos incluyen en su contenido las rutas de atención en materia de violencia política contra las mujeres. Sin embargo, el contenido elaborado por las instituciones firmantes es básico y escueto.	En la versión de 2017 se amplía la sección conceptual. Esta nueva versión incluye ejemplos instructivos para la identificación de la violencia, jurisprudencia relacionada y sentencias y tesis emblemáticas emitidas por el TEPJF. Además, se menciona la importancia de la denuncia en la materia y las acciones inmediatas que pueden realizarse ante una víctima (asesoría, análisis de riesgo, protección, etc.). En la versión de 2017 se modificó la estructura del protocolo: esencialmente se destinó la segunda y tercera sección para las instituciones electorales y las de acompañamiento, respectivamente. Lo anterior, en lugar de destinar un solo espacio para ambas como en la versión de 2016. Este cambio en estructura, según la entrevista con Teresa Hevia, se realizó con el objetivo de que fueran las instituciones participantes quienes abundaran en las atribuciones y procedimientos para la atención de violencia política contra las mujeres. Cada una de las instituciones se hizo cargo del tema en el cual estaba especializado y detallaron a profundidad los procedimientos de atención, sus atribuciones y las sanciones correspondientes. Al final de ambas secciones incluyen un apartado en el cual establecen de forma explícita la interacción esperada entre las instituciones. Prueba de esta profundización es que

		el protocolo duplicó su número de páginas: pasó de ser un documento de 81 páginas a uno de 177. En la última versión del protocolo, asimismo, se integró una cuarta sección en donde se listan recomendaciones para la apropiación y aplicación del Protocolo relevantes para los actores más importantes: partidos políticos, el Poder Legislativo, Ministerios Públicos y Fiscalías y las instituciones involucradas en la prevención y atención de la violencia.
--	--	---

Fuente: *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres* (2016) y *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017). Véase Anexo 1 para una tabla comparativa con el contenido textual de ambos protocolos.

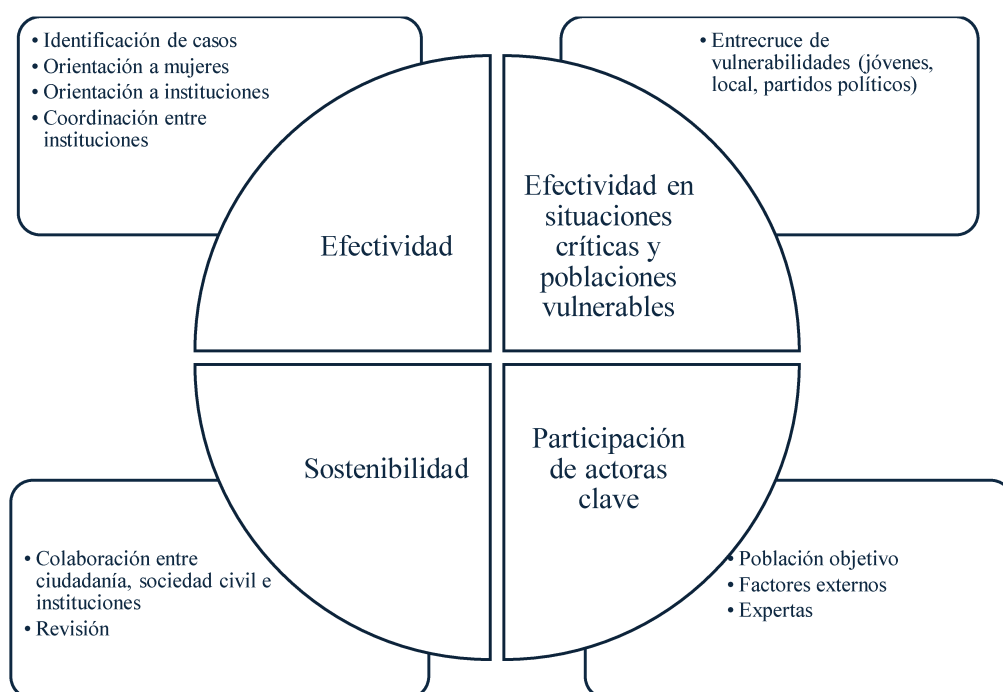
2.3. Evaluación del diseño del Protocolo

2.3.1. Estrategia de evaluación

La pregunta guía en la evaluación es: ¿En qué medida el diseño del *Protocolo* permite que la violencia política contra las mujeres se atienda de manera efectiva?¹⁰⁴ Los objetivos explícitos del Protocolo son: 1) Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; 2) Servir de guía para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones; 3) Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, para hacer frente a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; y 4) Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

¹⁰⁴ N. de la A.: En la siguiente sección explico cada criterio que me permite entender a qué me refiero con efectiva.

La aproximación metodológica consta de un estudio cualitativo con base en documentos institucionales y entrevistas a profundidad semi-estructuradas con actoras clave. Más adelante, también se aúna el análisis de casos para identificar mejores prácticas internacionales y realizar recomendaciones en torno a las áreas de oportunidad que identifiqué. En el siguiente esquema presento de manera sintética los criterios generales y específicos de la evaluación:



La evaluación de diseño que se reporta en este trabajo mapea el proceso plasmado en el Protocolo y lo contrasta con 1) las causas del problema, 2) los objetivos del Protocolo y 3) los criterios de análisis identificados (detallados a profundidad en la próxima sección). En particular, esta evaluación contempla tres procesos: la vía administrativa cuya atribución es del INE, la vía penal cuya atribución es de la FISEL y la vía jurisdiccional cuya atribución es del TEPJF. Analizar los tres procesos, en lugar de sólo uno de ellos, es necesario para tener una visión completa de cómo interactúan las instituciones entre sí y cómo atienden a las mujeres víctimas de violencia.

La evaluación de diseño toma como fuente principal de información el documento del Protocolo. La versión que se analizó es la edición publicada en 2017. No obstante, debido a su naturaleza empírica, esta evaluación emplea tres fuentes de información complementarias para detectar problemas en el diseño del protocolo:

1. Literatura acerca de violencia política contra las mujeres y evaluación de diseño
2. Informes del TEPJF, INE y FEPADE
3. Entrevistas a profundidad

La primera fuente de información complementaria incorpora estudios realizados por académicas de América Latina, Europa y África sobre violencia política contra las mujeres. En estos estudios se identifican las causas del fenómeno y las estrategias implementadas a nivel internacional y nacional para combatir el problema. Además, se buscó incorporar métodos de evaluación, por ejemplo, los *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval (abril, 2019) y la *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad* de ONU Mujeres (marzo, 2014). Esta fuente de información es de suma relevancia pues permitió desarrollar criterios para la evaluación de la efectividad del diseño del Protocolo.

La segunda fuente de información complementaria engloba el análisis de informes del INE y TEPJF en donde las instituciones identifiquen puntos relevantes sobre la materia. En el caso del INE revisé los Informes que presenta el Secretario del Consejo General del 2021 al 2023. En el caso del TEPJF analicé los Informes de Labores de la Sala Superior de 2017 a 2023. En cuanto a la FEPADE, revisé dos informes anuales de actividades, en particular el *Informe de la FEPADE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres: Diagnóstico y avances (2013-2016)* y el *Informe Anual de Actividades (2020)*. Estos documentos

institucionales aunados a las dos solicitudes de información realizadas permitieron comprender dentro las acciones institucionales y el nivel de seguimiento que se da a la materia en el interior de las organizaciones.

La tercera fuente de información complementaria es el análisis sistemático de 24 entrevistas a profundidad. Las entrevistas se realizaron de forma semi-estructurada para permitir que las personas entrevistadas tuviesen la libertad de enfatizar en los detalles que consideren necesarios. Las entrevistas (promediando 1 hora y media en duración) se realizaron en la plataforma, Zoom¹⁰⁵; la transcripción se realizó con el programa PinPoint de Google. Se utilizó la estrategia de bola de nieve hasta alcanzar el nivel de saturación de información deseado para esta fuente.

Las actoras clave pueden clasificarse en cuatro grupos: 1) Comisión Revisora (personas involucradas en la actualización del protocolo en 2017), 2) personas encargadas de implementar el Protocolo, 3) personas magistradas y 4) académicas y especialistas en la materia. El cuadro detallado con los nombres de las personas entrevistadas, su perfil y la fecha de entrevista se encuentran en el Anexo 2.

El primer grupo (Comisión Revisora) lo conforman seis entrevistas. En este grupo entrevisté a cuatro de las ocho representantes de las instituciones signantes del Protocolo. Además, entrevisté a especialistas en igualdad de género que participaron en ambas ediciones del Protocolo. Estos perfiles son cruciales pues fueron quienes tomaban decisiones sobre los cambios a realizar en la actualización del Protocolo. De igual forma, fueron quienes proveyeron a esta tesis de contexto y experiencias de primera mano relacionadas con la lucha para reconocer el fenómeno en México.

¹⁰⁵ N. de la A.: Con excepción de la entrevista con Paula Soto realizada de forma presencial en las instalaciones de la Secretaría de la Mujer de la Ciudad de México.

El segundo grupo (Personas encargadas de implementar el Protocolo) lo conforman doce entrevistas. Este es el grupo con mayor cantidad de entrevistas y diversidad de perfiles. La decisión detrás de juntar estos testimonios en un mismo grupo a pesar de ser diferentes perfiles (magistrados electorales, agentes del ministerio público y servidores públicos como consejeros electorales) era entender cómo se implementaba el Protocolo en las tres vías de atención: jurisdiccional, penal y administrativa. Contacté a todas las fiscalías y OPLEs con funcionariado en la materia, pero solo las personas entrevistadas respondieron. Vale la pena destacar que muchos entrevistados de la vía penal recalcaron su gratitud al ser incluidos en la muestra.

El tercer grupo (Personas Magistradas) lo conforma una entrevista. También se contactó a la Magistrada Janine Otálora y al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero no fue posible agendar la entrevista. Tomé la decisión de no eliminar este grupo pues considero que la experiencia de las personas magistradas fortalece mucho la perspectiva jurisdiccional. Lo anterior se debe a que esta institución fue quien encabezó por muchos años el avance en la protección de los derechos políticos de las mujeres.

El cuarto grupo (Académicas y especialistas en la materia) consta de cuatro entrevistas. La muestra buscó integrar académicas que han publicado sobre el tema en México, así como especialistas en género y políticas públicas. Los testimonios recopilados en este grupo permitió desarrollar propuestas para el rediseño del Protocolo así como brindó información comparada de experiencias en la región.

Ahora bien, el grupo 2 tiene un número de entrevistas más grande que los demás grupos de interés. Esto se explica porque los *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo* establecen la necesidad de tener un panorama general de la intervención en dos aspectos: el diseño y la implementación.

Por ello, realizar entrevistas con servidores públicos relacionados con el diseño y la operación del programa en el ámbito federal y local permite profundizar en cuestiones que no se puedan contestar a cabalidad con el análisis de gabinete. El grupo 2, de esta forma, refleja los procesos que se implementan a partir del Protocolo, los actores e instancias involucradas, los ámbitos de ejecución y los principales riesgos en su operación.¹⁰⁶

En la clasificación de grupos entrevistados anterior también es posible encontrar dos grandes omisiones: mujeres políticas y los partidos políticos. Ambos grupos no se incluyen en la presente investigación por diferentes razones. En primer lugar, es difícil contactar a las mujeres que han interpuesto una queja o denuncia debido a que sus datos personales son protegidos. La integrante de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Eletorales entrevistada propuso una posible forma de subsanar esta laguna: presentar 32 solicitudes de información a los OPLEs preguntando sobre la perspectiva de las mujeres en cuanto al uso del Protocolo y la confianza en las instituciones para presentar denuncias. Sin embargo, debido a la limitante del tiempo no se realizó. En segundo lugar, los partidos políticos tampoco forman parte de la muestra debido al tiempo reducido para realizar las entrevistas y la dificultad para contactar a las personas integrantes de los órganos de justicia intrapartidaria.

El diseño del cuestionario para las entrevistas buscó reflejar dos elementos: los criterios de evaluación y los primeros hallazgos de la evaluación de diseño para las quejas, denuncias e impugnaciones en materia de violencia política contra las mujeres. El cuestionario se divide en tres temáticas: fortalezas y áreas de oportunidad del Protocolo, coordinación entre las autoridades electorales e inclusión de actores clave y la perspectiva sobre el cambio institucional. Vale la pena resaltar que el conjunto de

¹⁰⁶ Coneval, *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño*, Abril 2020, p. 9.

preguntas cambió según el grupo y la actora entrevistada. En especial, el grupo que tuvo preguntas más específicas fue el cuarto. Véase Anexo 3 para consultar el cuestionario completo de cada grupo.

2.3.2. Apartado ético

Los grupos que conforman la muestra de entrevistas fueron estructurados para entender holísticamente cómo se diseñó el Protocolo, cómo se implementa el Protocolo y cómo debería ser un Protocolo para atender este tipo de violencia. Los grupos no tienen la misma cantidad de entrevistas pues 1) pocos funcionarios públicos podían tomar una hora de su agenda para la entrevista, 2) el trabajo de campo debía terminarse en el curso de dos meses (agosto y septiembre), lo cual limitó el tiempo para agendar entrevistas y 3) algunos perfiles simplemente no respondían a la invitación. Muchas entrevistas fueron posibles debido a la técnica bola de nieve; de hecho, el primer grupo fue realizado prácticamente en su totalidad debido a ella.

Las entrevistas se realizaron en la plataforma de Zoom y de forma semi-estructurada. De esta manera, fue posible plantear preguntas abiertas y específicas que pudieron ramificarse en otros temas. Por ejemplo, en muchos casos en las entrevistas con el funcionariado público fue posible dar cuenta de las limitaciones materiales y de tiempo a las que se enfrentan más allá de los ideales que establece el Protocolo y el compromiso de esas personas con la protección de los derechos de las mujeres. Además, fue posible conocer el tipo de información que recopilan organizaciones como AMCEE y Aúna respecto a este tema.

Las entrevistas comenzaban con el agradecimiento explícito hacia las personas entrevistadas por su disposición a participar en mi trabajo. Después continuaba con la búsqueda de consentimiento para la grabación de audio y video de la entrevista. En esta solicitud enfatice que sólo yo y mi directora de tesis tendríamos acceso a la información

recopilada. En todas las entrevistas explicaba con detalle los fines académicos que guiaron mi investigación, así como su libertad para rechazar que estas fueran grabadas o registradas en notas. Durante las entrevistas, tomé nota de la información que preferían omitir de sus testimonios en caso de desearlo. En algunos casos, incluso compartí la grabación de video y audi a petición de las entrevistadas.

Los testimonios fueron transcritos con la herramienta PinPoint de Google. Después revisé las transcripciones y corregí los errores correspondientes a los testimonios. Durante el transcurso de dos semanas realicé el análisis de las entrevistas. La estrategia para su análisis constituyó en la creación de tablas en hojas de cálculo (una por cada grupo de entrevistas, en total cuatro) en las cuales ordené los testimonios por columnas y los criterios y subcriterios de evaluación en filas. En este sentido, cada testimonio fue clasificado según el criterio de evaluación al que pertenecía. Después de consultar con mi asesora no vimos la necesidad de profundizar en el análisis con otra herramienta como MaxQDA. Por su parte, elegí los testimonios más impactantes y que mejor encapsulaban el espíritu de las respuestas. En este aspecto, pedí su consentimiento para las citas textuales que se encuentran en este capítulo. Todas las personas citadas dieron su consentimiento para aparecer con nombre completo.

2.3.3. Criterios de evaluación

La evaluación de diseño que se presenta en las siguientes páginas toma como punto de partida el objetivo general de las evaluaciones de diseño establecido por el Coneval: proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.¹⁰⁷ Por esta razón, se analizó la justificación de la creación y diseño del programa, las poblaciones

¹⁰⁷ Coneval, *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval, 2019, p. 2.

objetivo y los mecanismos de atención, así como el funcionamiento de los procesos presentados en el Protocolo. Para ello, se elaboró una matriz de evaluación de diseño con 16 preguntas que fueran reflejo de tres cosas: criterios generales de evaluación, criterios específicos de evaluación e investigación sobre el fenómeno en México.

La matriz toma como criterios generales: (1) efectividad, (2) efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables, (3) sostenibilidad y (4) participación de actoras clave. En el primer rubro, se buscó responder en qué medida se cumplen los objetivos explícitos del Protocolo; en el segundo, reflejar la efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables juzgando en qué medida incorporaba la interseccionalidad en la atención de los casos; en el tercero, se buscaba observar la sostenibilidad a través de la probabilidad de obtener beneficios continuados a largo plazo; por último, la participación de actoras clave se estudió en la medida en que se incorporó a las partes más afectadas y las actoras claves expertas en el proceso de elaboración del Protocolo y el contexto en el cual se inserta.

La matriz se elaboró con base en los *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval (abril, 2019), los objetivos del Protocolo y la *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad* de ONU Mujeres (marzo, 2014). Estos tres documentos fueron centrales para elegir y definir las preguntas de evaluación; es decir, marcaron la pauta en cuanto a qué tipo de cuestionamientos incluir tanto para el análisis de gabinete como el trabajo de campo. A continuación se presenta la respuesta de cada una de las preguntas formuladas. Véase el Anexo 7 para ver la matriz con el resumen de cada uno de los hallazgos por pregunta.

Efectividad

Identificación de casos

1) El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Protocolo está identificado de la siguiente manera:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**
- b) Se definen causas, efectos y características del problema.**
- c) Se define la población que tiene el problema o necesidad.**
- d) Se define el plazo para su revisión y su actualización.**

El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Protocolo se formula como una situación que puede ser revertida: la ausencia de un marco normativo integral y de políticas integrales en materia de violencia política contra las mujeres se puede subsanar con la elaboración de un documento interinstitucional que busque homogeneizar conceptualmente el fenómeno, garantizar derechos político-electorales de las mujeres, responder a la demanda de herramientas prácticas de actuación e implementar acciones coordinadas de prevención, atención, orientación y canalización de víctimas. Esto es, el Protocolo atiende, por un lado, el problema como un hecho negativo (la violencia contra las mujeres en el contexto específico de la política) que puede ser revertida.

Las causas, efectos y características de la situación que puede ser revertida se retoman en la presentación del Protocolo y en la sección titulada “Marco jurídico de origen nacional y local”; en primer lugar, se menciona la pertinencia y momento de elaboración de la herramienta y cómo se enmarca “en un contexto político-electoral de alta envergadura.”¹⁰⁸ En segundo, se menciona brevemente un aproximado de iniciativas para reformar distintos ordenamientos con el fin de incluir en legislación la violencia política contra las mujeres.¹⁰⁹ Los testimonios de Paula Soto Maldonado, integrante de la Comisión Revisora y representante de INMUJERES, y Karolina

¹⁰⁸ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 13.

¹⁰⁹ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 32.

Monika Gilas, integrante de la Comisión Revisora, abonan a dilucidar la situación que se buscaba revertir:

En este país no existía el concepto de violencia política ni se hablaba de la violencia política. [...] Lo teníamos muy normalizado en todo, pero especialmente en política [...] Íbamos nosotras por la legislación, la definición que se trabajó en ese momento es la definición que existe hoy. Pero como no lográbamos la legislación, como acuerdo y como aportación del Tribunal, se comienza a ver la posibilidad de trabajar el Protocolo de Atención. Yo nunca estuve muy a favor porque un protocolo sin legislación es muy complicado que se pueda lograr.

Paula Soto Maldonado

Había varias iniciativas en la congeladora, pero nada se movía en esos temas. Los casos empezaban a llegar también al Tribunal y se propone hacer un protocolo; se propone fijar unos estándares en los que las instituciones pudieran trabajar y colaborar. Porque también nos estamos percatando que muchas cosas que llegaron al Tribunal rebasaban al Tribunal: por tipos de violencia, por necesidades que tenían esas mujeres violentadas... Por ejemplo las mujeres recibían amenazas por teléfono pero ¿el Tribunal cómo lo investiga? [...] Y para darles medidas de protección no se podía desde el Tribunal o desde el INE. Entonces, de ahí esa idea de que sea un protocolo entre todas las instituciones que tienen algo que ver con esas diferentes facetas de violencia.

Karolina Monika Gilas

Además, en la primera parte del Protocolo se exploran con detalle las causas, efectos y características de la violencia política contra las mujeres. Las raíces del hecho negativo se vinculan a la división sexual del trabajo, los estereotipos de género y las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.¹¹⁰ Sus efectos y características se detallan a profundidad en esta primera parte; en especial, por medio de los ejemplos didácticos de casos que llegaron al TEPJF.

Por un lado, la población que tiene el problema o necesidad se define en los objetivos: 1) mujeres que participan en la política y son víctimas de esta violencia y 2) instituciones en materia político-electoral o cuyo mandato es la protección de los derechos de las mujeres que no tienen un marco normativo compartido para atender y coordinarse en materia de violencia política contra las mujeres. Por otro lado, el plazo y definición de la situación que puede revertirse se encuentra de forma explícita en tanto

¹¹⁰ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 34-35.

se busca sentar las bases para conseguir la reforma legislativa. Sin embargo, no se define un periodo claro para su revisión y actualización.

2) ¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado?

Los objetivos del Protocolo son, en su mayoría, claros mas no concretos. Todos los objetivos son descritos de forma clara en tanto logran comunicar los propósitos subyacentes de la intervención: identificación de la violencia, orientación a actoras relevantes y coordinación institucional. Sin embargo, la mitad de los objetivos (a saber, el número dos y tres) fallan en ser demasiado abstractos, lo cual permite que exista ambigüedad en la intervención. Por ejemplo, en ningún momento se define una “coordinación adecuada” o cómo precisamente el Protocolo puede “servir de guía” para las autoridades federales. Si bien en las páginas que preceden se denomina al Protocolo como una “herramienta de auxilio” para quienes juzgan, esta descripción es insuficiente para establecer el modo de empleo del Protocolo: orientación previa al juzgamiento, durante el acompañamiento de las víctimas, después de la interposición de una denuncia o queja, entre otras.

La elección de incluir objetivos abstractos pudo subsanarse con un paso muy importante en la formulación de políticas públicas: estableciendo la medición de los objetivos. Esto es, para los objetivos era posible desarrollar indicadores estratégicos (objetivo uno y dos) e indicadores de gestión (objetivo tres y cuatro).

Aunque la medición de los objetivos sería la mejor práctica en formulación de intervenciones públicas, todas las personas entrevistadas confirman que el Protocolo sí logró cumplir sus objetivos de guiar, coordinar, y orientar a instituciones y víctimas. El acuerdo entre todas las personas es implícito: el Protocolo cumplió sus objetivos. Catalizó el cambio en la forma de juzgar, pero también logró un propósito implícito:

sensibilizar. Al respecto, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Monterrey Claudia Valle Aguilasochó comentó:

El Protocolo sirvió para activar actuaciones de reacción, de concientización y para empezar a hablar de estos conceptos bases como son el género, los derechos de las mujeres y las formas distintas de violencia motivadas por el género [...] El protocolo cumple un primer propósito que era la sensibilización y empezar a que la sentencias en materia electoral hablaran de qué constituye violencia política por razón de género y generaran una serie de líneas de interpretación de cuál sería la sanción [...]

El lenguaje empleado en la segunda versión del Protocolo presenta pocas o mínimas alteraciones. El primer objetivo es idéntico a la primera versión y en el tercero cambió la palabra “generar” por “favorecer”. No obstante, vale la pena señalar que la decisión de eliminar el objetivo dos fue favorable dado que permitió reemplazar el objetivo más difícil de puntualizar por uno con mayor precisión dentro de los objetivos en 2017 (véase el Cuadro 2.0).

3) ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el Protocolo lleva a cabo?

El Protocolo se sustenta de forma empírica en la ausencia de un marco normativo legal en el país. Sin embargo, va en contra de la lógica usual que sigue una intervención de esta índole; a saber, la sucesión jurisprudencia-ley-protocolo. En su lugar, la lógica de la intervención fue protocolo-jurisprudencia-ley. El cambio en el orden de la intervención permitió que el Protocolo fuera el precedente de diversas jurisprudencias y reformas en la ley, pero también limitó el cumplimiento de mi objeto de estudio. El testimonio de Paulina Grobet, integrante de la Comisión Revisora, ayuda a dilucidar el contexto en el cual se inserta la intervención y la justificación empírica del Protocolo:

Teníamos que mostrar que no estaban aprobándose la modificación de las leyes que se tenían que modificar [...] Había que ponernos de acuerdo como instituciones y dejarlo por escrito: que todas las instituciones estábamos entendiendo lo mismo por violencia política contra las mujeres en razón de género [...] Entonces más que un protocolo de atención era un material que tenía la función de ser un material homologador conceptual para reconocer la necesidad de mover la legislación y empezar a trabajar dentro de cada una de las instituciones.

Orientación a mujeres

4) Existe un diagnóstico de la población objetivo del Protocolo que describa de manera específica:

- a) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**
- b) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**
- c) El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico del problema que experimenta la población**
- d) Cuenta con mecanismos para identificar su población. Y, en caso de contar con estos, especifica cuáles y qué información utiliza para hacerlo.**

El diagnóstico de la población objetivo del Protocolo describe de manera específica las características de la población que enfrenta el problema: por un lado, las mujeres que participan en la política; en específico, 1) quienes participan en elecciones federales o locales o 2) quienes ejercen un cargo público en su respectivo ámbito; por otro, las instituciones que protegen los derechos político-electorales a nivel federal.

Las características de las mujeres objetivo se reiteran de forma explícita por los menos tres veces en el Protocolo: en la definición de violencia política contra las mujeres¹¹¹, los cinco elementos distintivos de la violencia generados por la jurisprudencia¹¹² y los momentos de la vida política en los cuales se ejerce la violencia.¹¹³ No obstante, la caracterización de la población objetivo en ningún momento se cuantifica; es decir, se limita a ser una descripción cualitativa. Esta descripción cualitativa no es en sí misma una limitante. En realidad, es detallada y logra plasmar a profundidad el mecanismo de elegibilidad aplicable en la intervención: un análisis pormenorizado de cada caso individual para la determinación de la violencia y la posible categoría de víctima.

¹¹¹ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 41-42.

¹¹² TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 49.

¹¹³ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 63.

En la segunda versión del Protocolo no hay alteraciones respecto al reconocimiento de los diferentes tipos de víctimas en materia de violencia política contra las mujeres: directas, indirectas y potenciales.¹¹⁴

El diagnóstico de la población objetivo se malogra en el punto c y d. Es decir, en los aspectos sobre la ubicación territorial de la población y el plazo de la revisión y actualización del diagnóstico. En primer lugar, más allá de establecer los ámbitos o lugares de incidencia de la violencia¹¹⁵, la ubicación territorial de la población que presenta el problema no se explicita en parte alguna del Protocolo. Empero es posible dilucidar —a partir de los ejemplos seleccionados en la primera sección del Protocolo— que el fenómeno tiene mayor arraigo en el ámbito municipal. Vale la pena destacar que el análisis de legislación que se presenta a nivel estatal¹¹⁶ abona al diagnóstico, pero es insuficiente para describir la población objetivo. En segundo lugar, no se establece un plazo para revisar y actualizar el diagnóstico del problema. No hay mención alguna de este punto en las 177 páginas del Protocolo.

5) ¿El protocolo es accesible para la población objetivo y es claro y concreto sobre a dónde pueden recurrir para recibir atención?

La población objetivo del Protocolo se conforma con dos grupos: las mujeres políticas y las instituciones relevantes para la protección de derechos político-electorales. El Protocolo es comprensible e inteligible para el segundo grupo, pero las entrevistas con personas encargadas de recibir quejas o denuncias en los OPLEs y las fiscalías, así como las realizadas a personas juzgadoras en los Tribunales Locales Electorales dejan

¹¹⁴ En la versión de 2017 véase página 66 y en la versión de 2016 véase p. 37.

¹¹⁵ N. de la A.: Se reconoce que este tipo de violencia puede tener lugar en cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil; dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal y en la comunidad, en un partido o institución política. Esto es, incluye tanto el ámbito público como el privado.

¹¹⁶ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 33-34.

entrever que esto no es el caso para las mujeres políticas. Prueba de ello es el testimonio de Karen Lizbeth Juárez Rosete, agente del ministerio público en San Luis Potosí:

[...] La situación es que las personas denunciantes aún no tienen claro cuál es el objetivo de denunciar la violencia política en un OPLE, en el tribunal o con nosotros [fiscalías]. Claro, tienen el derecho de hacerlo por los tres medios, pero deben de saber que el objetivo o el resultado a largo y corto plazo es muy diferente.

Si bien en el Protocolo se desarrollan de forma exhaustiva y en lenguaje ciudadano los derechos de las víctimas¹¹⁷ así como el acompañamiento integral que pueden brindar la CEAV¹¹⁸ y la CONAVIM¹¹⁹ es importante apuntar dos críticas: por una parte, en más de una ocasión, se utilizan términos especializados que solo una persona con conocimiento del derecho podría entender a cabalidad. Por ejemplo, cuando detallan la naturaleza de la atención de primer contacto de las víctimas se utilizan conceptos como “estándar probatorio” y “delitos que se persiguen de oficio”¹²⁰. En este ejemplo el uso de dichos términos viene acompañado de oraciones explicativas breves; no obstante, esta descripción no es una práctica compartida durante todo el documento.

Lo anterior se debe a que, con base en las entrevistas realizadas a la Comisión Revisora, se confirmó que las mismas instituciones escribieron la segunda y tercera parte del Protocolo y el trabajo editorial del TEPJF se limitó a corrección de estilo. Un ejemplo reciente en la materia que utiliza el lenguaje ciudadano y podría funcionar como orientador para el lenguaje accesible para mujeres en la política sin conocimientos previos en el derecho público podría ser *Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Guía práctica para saber qué es, qué hacer y a dónde acudir* publicada por el Senado en 2021. En este documento, los ejemplos, el lenguaje

¹¹⁷ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 68.

¹¹⁸ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 135-146.

¹¹⁹ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 146-149.

¹²⁰ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 67.

e incluso la maquetación son de fácil comprensión para cualquier persona sin necesidad de conocimientos previos en la materia.

Por otra parte, es importante resaltar la confusión de las mujeres respecto a las diferencias entre los procedimientos para denunciar violencia política que perciben las autoridades. Aunque las diferencias entre procedimientos no son sutiles y los matices son pocos, sería un error ignorar que este Protocolo quiso combinar dos audiencias muy poco similares entre sí: un grupo grande heterogéneo de mujeres políticas, así como personas juzgadoras, fiscales y funcionarias públicas. Un grupo no podría ser más disímil del otro.

En sí, es esperable que se perciba una disonancia entre la claridad y precisión en el Protocolo: la percepción de las políticas recae más en la necesidad de claridad mientras que la percepción de las autoridades favorece la necesidad de incluir mayor especificidad. Angelo Fernando Cerda Acosta, integrante de la UTCE en el INE, ejemplifica esta necesidad en la vía administrativa:

Yo creo que [un nuevo Protocolo] tendría que retomar también la propia experiencia del Tribunal a partir de su resoluciones. Y sistematizar, por ejemplo, las jurisprudencias en materia de violencia política, los criterios orientadores, las tesis... Con base en eso el protocolo tendría que modernizarse y actualizarse. Darnos un instrumento que nos permita tener todo lo resuelto en la Sala [Superior] y las Salas Regionales en materia de interpretación jurídica [...] El protocolo más que un instrumento conceptual, más que un instrumento teórico, se convirtiera en un instrumento de consulta de la práctica jurisdiccional.

La decisión de orientar a dos poblaciones objetivo con características diferentes por medio del mismo instrumento fue una decisión estratégica pero poco efectiva. Las necesidades de ambas podrían parecer muy similares en primera instancia, pero al verse con mayor detenimiento entran en contradicciones: accesibilidad vs especificidad y atención vs juicio/investigación. La conjunción de audiencias crea disyuntivas que, si bien son atendidas en ciertas secciones (particularmente aquellas desarrolladas por el TEPJF), no se resuelven por completo en el contenido del Protocolo.

Orientación a instituciones

6) Los procedimientos del Protocolo para la atención de víctimas tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias electorales.**
- c) Están sistematizados.**
- d) Están difundidos públicamente.**

Los procedimientos del Protocolo para la atención de víctimas pueden dividirse en dos grupos: 1) atención directa a víctimas y 2) atención indirecta a víctimas. En el primer grupo se encuentran el INE, la FEPADE, la CEAV, la CONAVIM y la FEVIMTRA. En el segundo, el TEPJF, el Inmujeres y la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob. La mayoría de los procedimientos incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, estandarizados, sistematizados y difundidos públicamente. Sin embargo, es importante precisar matices cruciales en estos cuatro rubros.

Los criterios de elegibilidad son aplicables para los procedimientos del INE, la FEPADE y el TEPJF. Esta distinción es necesaria pues, generalmente, los procedimientos de atención del resto de las instituciones se activan una vez que se canaliza la queja o denuncia por parte de estas tres instituciones hacia las demás.¹²¹ En las tres secciones correspondientes al INE, FEPADE y TEPJF se especifica con precisión los supuestos normativos que se deben cumplir para iniciar el procedimiento (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)¹²² y la Ley General del Sistema de Medios

¹²¹ N. de la A.: El resto de las instituciones también puede canalizar a las tres grandes vías (INE, FEPADE o TEPJF), pero usualmente esto no es el orden de la atención.

¹²² N. de la A.: En ese entonces se preveía: art. 21, artículos 7 fracción VII, XI y XII, 9 fracción I y IV y finalmente el artículo 11 fracción I.

de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), respectivamente) y el tipo de procedimiento interno que se debe elegir.

Al comparar los tres procedimientos entre sí, es posible apreciar que el más proclive a ser ambiguo es el que elaboró la FEPADE. Si bien el procedimiento de la FEPADE resulta ser el más puntual en cuanto a quién, dónde y cómo se puede presentar una denuncia así como los datos precisos¹²³ que ayudarán a iniciar el procedimiento más rápidamente, resulta el segmento más técnico y confuso para quien no tiene conocimientos previos sobre derecho. No se puede entender a primera instancia qué es perseguir de oficio, dar vista, cadena de custodia, no cabe el desistimiento, etc. Esta área de oportunidad se buscó subsanar con un Glosario de Términos al final del Protocolo; pero, al leerlo se puede observar que sigue siendo insuficiente. Ahora bien, el procedimiento del TEPJF es, en gran medida, el más especializado por lo que limita el acceso a la justicia de las mujeres y es reconocido por el propio Tribunal: los medios de impugnación en material electoral son poco accesibles sin asesoría legal.¹²⁴

No es posible tener procedimientos estandarizados para todas las instituciones pues el propósito y las vías de atención que representan son esencialmente diferentes. Por ejemplo, el INE al ser una autoridad administrativa que atiende infracciones electorales puede enfocarse en la celeridad del procedimiento y la atención única a víctimas mientras que la FEPADE al ser una autoridad penal debe atender, antes que nada, el principio de presunción de inocencia y el debido proceso. O, el TEPJF no puede tener procedimientos encaminados a investigar pues es una autoridad jurisdiccional. No obstante, es posible notar que el estándar en estos tres grandes procesos es la atención integral de las víctimas en coordinación con las demás autoridades firmantes. Es decir,

¹²³ N. de la A.: Esto es, elementos de tiempo, referencias, lugar, forma y pruebas aportadas (Véase página 100 y 103).

¹²⁴ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2016, p. 121.

más que ser un solo procedimiento estandarizado que utilizan todas las autoridades, lo que se plantea como estándar ideal es la comunicación activa entre las instituciones y la perspectiva de género en el juicio.

La sistematización de los procedimientos está directamente vinculada con el tipo de atención que brindan las autoridades: directa o indirecta. Por un lado, la estructura de los procedimientos de atención directa a las mujeres en la política parte de la premisa de ser el primer contacto con las víctimas y los servicios de acompañamiento y atención médica. Por otro lado, la estructura de los procedimientos de atención indirecta a las mujeres en la política consideran como punto de partida la resolución de juicios y la cadena impugnativa, las áreas de oportunidad en la atención directa (como el análisis de riesgo) y la política social transversal para la prevención del problema.

La deficiencia principal de los procedimientos es que, a pesar de ser parte del Protocolo —una herramienta difundida públicamente—, no hay una difusión masiva de los procedimientos para la atención de víctimas. Es más, se excluye por completo un formato práctico de denuncia o queja. Para una persona que integra el funcionariado no es de gran importancia pues para ellas lo importante sería la capacitación para la atención de la violencia y los procesos internos de su área; sin embargo, que no se difundan públicamente y de forma constante los procedimientos aúna a la confusión de las mujeres políticas sobre qué medio elegir para denunciar.

Los procedimientos presentados en esta versión del Protocolo son mucho más detallados que los presentados en la primera versión. En la versión 2016, la sección de la FEPADE es poco precisa, en la del INE se presenta mucha información innecesaria sobre las funciones del organismo que no abonan a la descripción del procedimiento (pero los diagramas son mucho más específicos) y en la del TEPJF no se provee el

contexto necesario para entender la integración del Tribunal y la cadena impugnativa a cabalidad (presentan exactamente el mismo diagrama).

7) ¿El Protocolo considera los diferentes ámbitos de aplicación de la materia (administrativa, jurisdiccional y penal) y las futuras necesidades de las instituciones en sus respectivos campos?

El Protocolo sí considera los diferentes ámbitos de aplicación de la materia. El diseño parte de la premisa de que el derecho al ejercicio de una participación política sin discriminación y libre de violencia de las mujeres es responsabilidad directa e indirectamente de las ocho instituciones que firmaron el Protocolo. Sin embargo, hay tres instituciones que resaltan para la atención del delito a nivel federal: el INE en la vía administrativa, el TEPJF en la vía jurisdiccional y la FEPADE en la vía penal.

La segunda parte del Protocolo establece explícitamente como objetivo “ofrecer las reglas de actuación y los procedimientos administrativos, jurisdiccionales y penales para atender casos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.”¹²⁵ Además, la consideración de los diferentes ámbitos de aplicación también se tradujo en el espacio dedicado a describir los procesos legales institucionales. A las tres instituciones estrictamente electorales mencionadas en las líneas anteriores se les dedica 49 páginas en contraste con 24 páginas para el resto de las instituciones acompañantes.¹²⁶

No obstante, aunque en papel parezca una distribución proporcional a la importancia de los ámbitos de aplicación de la materia, las entrevistas dejan entrever que el Protocolo desfavorece a la vía penal para enfocarse en la vía administrativa y jurisdiccional.¹²⁷ La información que compartieron Karen Lizbeth Juárez Rosete y

¹²⁵ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 80.

¹²⁶ N. de la A.: Verbigracia al INE, TEPJF y FEPADE se les dedica de la página 79 a la 128 y a las demás de la 129 a 153. Se excluyó del conteo las páginas 154-161 pues es una sección que se dedica para hablar de la interacción entre instituciones más que de la descripción de los procesos.

¹²⁷ N. de la A.: Véase la sección 1.3. para saber las diferencias entre las vías de atención.

Daniel Alejandro Cordero García —agentes en la fiscalía electoral de San Luis Potosí y la fiscalía electoral de Jalisco, respectivamente— permiten ejemplificar este punto:

[...] El protocolo está muy hecho a favor del favor del Tribunal [...] Se trabajó desde la forma operativa, desde la forma práctica; sin embargo, ciertas cuestiones no operan para nosotros porque nosotros tenemos que ir más allá de la cuestión electoral o la cuestión administrativa: por ejemplo, una prueba en un procedimiento electoral es diferente su desahogo aquí.

San Luis Potosí

[...] De repente no es viable porque el Protocolo es hecho de forma material y de forma completa para la autoridad administrativa electoral. Si bien está adiestrado hacia ellos o está dirigido hasta este tipo de autoridades su observancia no nos exime de su cumplimiento: lo podemos observar, pero no lo podemos aplicar por esa competencia. Yo me tengo que atender a la política penal, a la política criminal.

Jalisco

Lo cierto es que el Protocolo, como producto de su momento, poco podía comprometer en materia penal: las reformas tardaron en aprobarse. De hecho, el enfoque que se dio en ese momento fue tomar conductas ya establecidas como delitos electorales que contienen elementos de género para catalogarlos como violencia política de género. Pero, en la actualidad resulta sorprendente que, aunque ya se aprobaron reformas en la materia y el andamiaje legal local es extenso, todavía no hay un documento que guíe la actuación de las fiscalías locales en la materia. La fiscalía electoral de Baja California, por ejemplo, es una excepción: ellas diseñaron internamente un protocolo para atender casos de violencia política en razón de género.

Ahora bien, la segunda parte de la pregunta es ambiciosa en tanto evalúa la capacidad de previsión de las instituciones para atender los casos en materia de violencia política contra las mujeres. Es un cuestionamiento importante pues profundiza en el diseño del Protocolo como una herramienta para la posteridad. Por razones obvias las instituciones no pueden contemplar todos los escenarios posibles para el futuro; no son omnividentes ni deberían serlo. Sin embargo, pueden estar preparadas para cambiar. Es decir, podemos evaluar su capacidad y apertura para

responder a cambios en la materia. Por ejemplo, si contemplan mecanismos de revisión o plazos para la evaluación del Protocolo. Este punto se responde en la pregunta 13.

Coordinación entre instituciones

8) ¿Las atribuciones de las instituciones relevantes son claras y concretas sin dejar dudas sobre su papel en la atención de los casos?

Las atribuciones de las instituciones son claras y concretas en tanto delimitan de forma precisa cuándo y cómo una institución participa en la atención de los casos. La descripción de cada una de las atribuciones permite que no exista espacio para la ambigüedad sobre cuál es el papel de cada institución en la atención de los casos. En el Anexo 5 se encuentra un cuadro que resume las atribuciones de cada institución y el tipo de atención que brindan.

9) ¿En qué medida se promueve la coordinación entre instituciones? ¿Qué modalidad se propone para fomentar o promover la coordinación entre instituciones? (convenios de colaboración, iniciativa propia, institucionalización de la colaboración)

La coordinación entre instituciones se promueve en gran medida durante la segunda, tercera y cuarta parte del Protocolo. Con base en sus respectivas atribuciones y responsabilidades, el INE, la FEPADE y el TEPJF interactúan entre sí. Empero, cuando la queja o denuncia lo exige, recurren a las demás instituciones (la CEAV, la Subsecretaría de Derechos Humanos de Segob, FEVIMTRA, Inmujeres y/o CONAVIM) para el acompañamiento y la prestación de servicios médicos y psicológicos o la emisión de órdenes de protección.

La coordinación interinstitucional planteada se puede resumir en la búsqueda de cinco objetivos: 1) remisión de competencias, 2) envío de expedientes y 3) dar vista a las autoridades electorales, 4) otorgamiento de medidas cautelares o de protección y 5)

otorgamiento de atención médica, psicológica o legal. La coordinadora de la versión 2017 del Protocolo, Teresa Hevia, definió la coordinación que buscaron propiciar:

Para definir una adecuada coordinación el énfasis estaba en las instituciones electorales [...] Hubo un trabajo intenso coordinado por el Tribunal, con la colaboración del INE y la FEPADE, con respecto a las demás instituciones que suscribieron el protocolo, pues se buscaba que el funcionariado tuviera claro a dónde remitir los casos, cómo identificar si era violencia política u otro tipo de violencia. Creo que el procedimiento quedó claro desde entonces con respecto a que normalmente una queja o denuncia llegaría al INE o a los OPLEs, en tanto que las impugnaciones debían remitirse al TEPJF.

La coordinación, así pues, tiene como eje rector las atribuciones de cada institución y la práctica de “dar vista” a las instituciones que consideren necesarias. Esto es, hacer del conocimiento de las quejas o denuncias a las instituciones cuyas atribuciones les obliga a investigar, sustentar o emitir juicios al respecto. Por ello, se establece que las autoridades deben dar vista al INE cuando el caso sea una infracción electoral, al TEPJF cuando sea una violación de derechos político-electorales (votar, ser electa, asociarse, etc.) y a la FEPADE cuando se trate de un delito electoral. El problema subyace en que esta práctica —dar vista a las autoridades que consideren necesarias para que en el ámbito de su competencia tomen las medidas correspondientes— puede ser lo ideal en el diseño, pero en la práctica la falta de capacitación dentro de las instituciones puede deteriorar la coordinación del engranaje institucional y tener efectos negativos para la atención de los casos. El testimonio de Angelo Fernando Cerda Ponce, integrante de la UTCE en el INE ahonda en este punto:

[Sobre las áreas de oportunidad en la coordinación] Tiene que ver con la celeridad del conocimiento de las quejas, es algo en lo que hacemos énfasis. Siempre hemos dicho y así está normativamente que, por ejemplo, lo de violencia política todos los días y todas las horas son hábiles. Pero de repente en las juntas [distritales], les presentan la queja un viernes a las 6 de la tarde y nos remiten la queja hasta el lunes a las 10 u 11 de la mañana, pues ya se perdió tiempo. Y es falta de sensibilización. Nosotros sabemos, o sea que estamos 24 por 24; en la UTCE incluso hay guardias el fin de semana para recibir y atender quejas.

Otro problema congénito de la coordinación es que puede definirse de manera muy clara en el papel, pero se vacía de significado si las instituciones no tienen los

recursos para colaborar de forma coordinada. Este punto lo menciona Mirna Acevedo, integrante de la Comisión Revisora y representante de la CEAV:

[Después de la publicación del Protocolo] Empezaron a llegar denuncias y comenzó la demanda a las instituciones para el acompañamiento y las instituciones no teníamos esa capacidad técnica-operativa para atender. Incluso te puedo decir que pocos eran los asesores jurídicos que tenían perspectiva de género [...] En esta visión para poder aplicar el protocolo en la CEAV estaban rebasados de trabajo [...] No siguieron los esfuerzos por coordinarse en lo local. Desafortunadamente es parte de la cultura institucional que hay cambios de gobierno y administraciones y difícilmente se rescatan las buenas prácticas [...] Lo que se tiene que hacer es hacerlo factible institucionalmente y ver qué se necesita.

A nivel federal, actualmente la UTCE cuenta con un Sistema Integral de Quejas y Denuncias en donde comparte información y actualizaciones sobre los casos con la Sala Regional Especializada. Esto, sin duda es un buen paso hacia la institucionalización de la coordinación. Pero algo que se puede fomentar es la firma de convenios de colaboración (aspecto someramente mencionado para la colaboración entre autoridades administrativas, INE-OPLEs¹²⁸), entre autoridades de diferentes ámbitos; particularmente, entre las fiscalías electorales de los estados y los OPLEs. Esta es una propuesta del OPLE en Nuevo León que se presentará como buena práctica en el siguiente capítulo.

Efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables

Entrecruce de vulnerabilidades

10) Los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a las quejas y denuncias cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo de acuerdo a las situaciones críticas.**
- b) Existen formatos definidos.**
- c) Están disponibles para la población objetivo.**

¹²⁸ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 81

No todos los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a las quejas y denuncias presentados en el Protocolo incorporan de manera satisfactoria el entrecruce de vulnerabilidades que representa mayor riesgos para las mujeres en la política: justicia intrapartidaria, ser mujer indígena o joven y contender o ejercer un cargo a nivel local. En la explicación sobre la identificación del fenómeno, se hace referencia explícita a la necesidad de integrar el elemento de interseccionalidad para profundizar en los efectos de la violencia política contra las mujeres.¹²⁹ Las complejas relaciones entre las diferentes estructuras de clase, etnia, género, edad y sexualidad se profundizan aún más cuando se vincula, además, el ámbito territorial pues el diferente andamiaje legislativo a nivel local abona o sustrae el nivel de protección de las mujeres.

Si bien el entrecruce de vulnerabilidad local sí se toca en casi todas las secciones de cada institución, el tratamiento parece ser muy superficial: como una idea presentada de forma tardía. Sobre este punto, Marcela Talamás comentó: “El aspecto local no se especificó con mayor detalle porque cada estado tiene su propio sistema; querían que saliera rápido. El objetivo era suplir la inexistencia.” Y, en realidad, el trabajo de difusión que realizaron después de la publicación del Protocolo marcó toda la diferencia: actualmente solo tres OPLEs (Colima, Coahuila y Chihuahua) no tienen un protocolo estatal de atención propio.

El Protocolo hace especial mención de las mujeres indígenas y dentro de los partidos como dos entrecruces de vulnerabilidades donde se recrudece la violencia.¹³⁰ Sin embargo, el entrecruce de las tres vulnerabilidades no se menciona en ninguno de los procedimientos. De hecho, el único entrecruce que se percibe en un cuarto de los procedimientos es el ámbito local más la pertenencia a una comunidad indígena. Prueba

¹²⁹ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, pp. 50-51.

¹³⁰ TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 50.

de ello son los procedimientos de la FEPADE y el TEPJF. Destaca, en particular, la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas¹³¹, como un órgano auxiliar de la Comisión de Administración con el fin de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas o algunas de las personas que los integren, ante las salas del Tribunal. En el Anexo 6 se presenta un cuadro con entrecruce de vulnerabilidades en los procedimientos.

La vulnerabilidad que no se aborda en ninguna sección es la justicia intrapartidaria. Esto es, ninguno de los procedimientos presentados busca responder a la vulnerabilidad que viven las mujeres dentro de los partidos políticos. La gran omisión de un procedimiento que retomara esta vulnerabilidad la desarrolla Carla Elena Solís Echegoyen, integrante de la Comisión Revisora:

A mí me parece que nuestro país es un país en el que se respeta más a los partidos políticos y su autonomía que los derechos de cualquier tipo, especialmente de las mujeres [...] En el protocolo no se plasmó porque se sigue manteniendo que la autonomía de los partidos políticos no debe tocarse. [...] Tuve asuntos en la Sala Regional Especializada en los que era más fácil para la militante abandonar el partido político a que le dieran trámite a su denuncia intrapartidaria y la excusa para no resolver a su favor, posteriormente por parte del Tribunal Electoral, era: “Pues como ya te saliste del partido político, pues entonces ya no sirve de nada que te resuelva tu tema de violencia política de género.” [...] Todavía no reconocemos que los derechos políticos de las mujeres no van a poder estar en una verdadera paridad si no se ataca el partido político desde adentro.

¹³¹ N. de la A.: Ahora se conoce como la Defensoría Pública Electoral. En 2022, el TEPJF decidió reemplazar la anterior Defensoría por un enfoque más amplio, buscando atender a diversos grupos en situación de vulnerabilidad. Comenzó funciones desde enero de 2023. Actualmente existe la Defensoría Pública Electoral Especializada en Asuntos de Violencia Política en Razón de Género que actúa a petición de la parte interesada. Hubo magistrados que no compartían la necesidad de la propuesta como el Magistrado Reyes Rodríguez y la Magistrada Janine M. Otálora. Véase: Diario Oficial de la Federación, *ACTA de Decisión colegiada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la que se acordó la reforma al Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativa a la creación de la Defensoría Pública Electoral Especializada en la Atención de Asuntos de Violencia Política en Razón de Género*, 18 de abril de 2024, consultado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5723759&fecha=18/04/2024#gsc.tab=0

Sostenibilidad

Colaboración entre ciudadanía, sociedad civil e instituciones

11) ¿Hasta qué punto el Protocolo ha contribuido a crear mecanismos de diálogo (sostenibles una vez que la evaluación haya finalizado) entre la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones relevantes?

Desafortunadamente, el Protocolo ha contribuido muy poco a crear mecanismos de diálogo sostenibles entre la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones relevantes una vez que finalizó la intervención. Por ejemplo, a pesar de que han sido claves para la rendición de cuentas y el acompañamiento de casos de violencia política contra las mujeres, las organizaciones de la sociedad civil no han sido integradas por completo al diálogo interinstitucional. Rebeca Moreno, integrante de la organización nacional de Aúna —una plataforma que impulsa nuevas representaciones políticas con liderazgos de mujeres, para alcanzar mayores resultados en bienestar, justicia y protección del medio ambiente— comentó lo siguiente:

El trabajo que hace el Tribunal es confuso, difícil. La materia electoral es muy sofisticada, entonces es difícil que mujeres políticas sobre todo pensando en casos locales territorios muy alejados, pues lo conozcan o les sea relevante. Sé que hay una Defensoría de los Derechos de las Mujeres en el Tribunal, por ejemplo, nunca hemos podido tener acercamiento con esa defensoría: se abrió a mitad del proceso electoral y es momento que no conocemos a la titular. Es una institución un poco alejada de sus objetos de atención.

El papel del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (vinculado al Inmujeres, INE, FEPADE y TEPJF) puede ser crucial para mejorar la atención de la violencia política contra las mujeres. Este Observatorio y los respectivos Observatorios Locales son un gran puente entre la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y las instituciones electorales y de acompañamiento. Profundizar en esta colaboración es un tema pendiente que el Protocolo no logró determinar en acciones concretas. Ahora, más allá de pocos casos en la materia que han sido popularizados en redes sociodigitales, la ciudadanía se ha involucrado poco para la creación de

mecanismos de diálogo. De hecho, se ha identificado a la ciudadanía como potencial agresora para las mujeres en el ámbito digital.

12) ¿Puede esperarse que la colaboración entre instituciones continúe una vez finalizada la intervención?

Sí es posible esperar que la colaboración entre instituciones continúe. Esta certeza está asociada a la colaboración entre las instituciones relacionadas en materia electoral: INE, FEPADE Y TEPJF. Sobre todo, porque sus mandatos en materia de protección de derechos políticos-electorales no permite que puedan desvincularse de la materia. En realidad, años después de la publicación del Protocolo, el INE ha tomado el papel que tuvo el Tribunal en esa época: es la institución con más iniciativas, propuestas y documentos orientadores para funcionariado y mujeres políticas. En pocas palabras, se ha convertido en el referente institucional en la materia.

Ahora bien, respecto a cuándo termina la intervención. Sin la determinación de un plazo para la revisión y evaluación del Protocolo (véase una respuesta más completa en la siguiente pregunta) es difícil definir el término de la intervención. La mayoría de las personas entrevistadas marcan este punto a partir de la publicación de las reformas legislativas en 2020. La Magistrada del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, Claudia de la Garza menciona sobre este punto:

El Protocolo ha sido de gran importancia y sigue siendo en la medida que es una guía para aquellas mujeres que inician o ya están en la función pública que quieren conocer o entender cuáles son esas rutas de acción, identificar a dónde tienen que acudir y ubicarse en este mundo donde eventualmente se puedan presentar estos escenarios de violencia política. Pero creo que sin duda el Protocolo pasó a un segundo término —si se me permite la expresión— cuando la reforma en temas de paridad y violencia política fue aprobada [...]

Revisión

13) ¿Se define el plazo para la revisión y evaluación del Protocolo?

El plazo para la revisión y evaluación del Protocolo no se menciona en los apartados de ambas versiones. La única evaluación que se realizó del Protocolo sucedió en 2016

cuando la Magistrada Presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa, invitó a Teresa Hevia Rocha a la coordinación técnica de la actualización del Protocolo que sería la versión 2017. La evaluación encontró la necesidad de abundar en los procedimientos y la interacción interinstitucional. Según ella:

El primer protocolo fue un documento muy valioso, sobre todo desde el punto de vista conceptual, que explicaba en qué consiste esta modalidad de violencia, en dónde estaba fundamentada en términos de los instrumentos internacionales de derechos humanos y cuáles eran las atribuciones que en ese momento tenían las instituciones electorales o de derechos humanos. Pero no hubo oportunidad de profundizar con respecto a los procedimientos de cada una de las instituciones, ni sobre la forma en que éstas debían interactuar entre sí. El primer protocolo no detallaba los pasos a seguir, aunque sí incluyó un diagrama de actuación en el que sucintamente explicaba qué instituciones eran competentes en los casos de delitos, delitos electorales e infracciones electorales.

En el segundo Protocolo hubo un esfuerzo de profundización en ese sentido. Al final del capítulo 3, se detalla cómo interactúan las instituciones entre sí, dependiendo de sus respectivas atribuciones y responsabilidades. Ahí se señalan las posibles consecuencias o sanciones que éstas podrían imponer ante actos constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

En las entrevistas cuando se cuestionó a la Comisión Revisora sobre la inclusión de plazos para la evaluación del Protocolo y mecanismos de monitoreo y revisión del mismo las respuestas convergen en un punto: ya no hubo interés en el tema. Los testimonios de la Comisión Revisora coinciden en que el cambio de personal, especialmente en puestos directivos, en las diferentes instituciones marcó el nivel de interés que se daba al tema. Una de ellas encapsuló de forma integral este punto:

El tema es que como todas las comisiones y todos los protocolos que hacemos a nivel gobernación, si nos vamos [quienes los hacemos] la siguiente persona que llega puede ser que sea de su interés o puede ser que no sea su interés. Entonces en este caso, pues ya no fue del interés de quienes nos sucedieron en algunos cambios que hubo de autoridades: hubo muchos cambios de titular de la CEAV, FEPADE, la presidencia de la Sala Superior y la SEGOB también. En gobierno siempre pasa si la siguiente persona quiere continuar con el trabajo está bien y si no, pues se pierde.

Pero también hay otras razones por las cuales no se incluyó este aspecto en el Protocolo; principalmente, existía la percepción de que fue un Protocolo muy completo

y bien elaborado por lo cual no era necesario añadir más elementos. La Dra. Karolina Monika Gilas al respecto comentó:

No se vio esa necesidad por varias razones 1) es bastante completa la segunda versión y tomando en cuenta que el tribunal puede sospechar que van a ser cada vez más casos, pero no siempre es cierto. Es muy difícil decir “En dos años seguro ya vamos a tener tantos casos que va a ser necesario corregir el protocolo, ¿no?” 2) Creo que también pues era algo que en su caso pues tenía mucho de sinergias entre las instituciones y esas dependen de quiénes están en esas instituciones. 3) Cada vez hay más criterios, pero tampoco quiere decir que son muy consistentes [...] Quizá una revisión periódica evidenciaría las inconsistencias más que llegaría a dar luz y finalmente después llegó la ley por lo que se convirtió en un antecedente.

Sin embargo, la necesidad de evaluación y revisión no se limita al contenido. Quizás el aspecto clave que fue ignorado —ya sea como consecuencia de los cambios en el entorno institucional o por la percepción holística del documento— fue que el Protocolo iba más allá de algo conceptual: tenía la intención práctica de atender los casos en la materia. Es decir, el Protocolo siempre fue un documento mutable y poroso que tenía el potencial de absorber las buenas prácticas y, también, responder a las áreas de oportunidad de donde se implementaba. En pocas palabras, crear una vía de comunicación dual, sin la posibilidad de retroalimentación, creó un documento esencialmente impermeable a las necesidades de quienes lo usaban como guía. Todo anterior, a pesar de reconocer en la presentación del Protocolo que este será la guía para construcción de protocolos cada vez más especializados y efectivos a partir de las experiencias de las instituciones participantes.¹³²

Participación de actoras clave

Población objetivo

14)¿La elaboración del Protocolo toma en cuenta a las mujeres que integran la población objetivo?

¹³² TEPJF *et al*, *Protocolo...*, 2017, p. 14.

La elaboración del Protocolo no toma en cuenta de forma explícita a las mujeres que integran la población objetivo. Aunque las instituciones son muy conscientes de que el fenómeno toma predominancia en el nivel local (en los municipios), no se hizo un trabajo anterior con ellas para determinar cuáles eran sus necesidades más apremiantes o, peor aún, fueron ignoradas sobre su principal agresor: los partidos políticos. Los temas de justicia intrapartidaria y medidas de protección que no interfieran con la actividad política siguen siendo, siete años después, temas pendientes.

Factores externos

15) ¿Se han considerado los factores externos que pueden afectar el logro de los objetivos o que puedan interferir con el logro de los objetivos? ¿o con la manera que se planea medir el avance del Protocolo?

No se consideraron los factores externos como la resistencia a la adopción del Protocolo por parte de la población objetivo; es decir, mujeres que estén en contra del empleo del término o los mecanismos para denunciar la violencia. Tampoco, se contempló una ola de retrocesos para las reformas en legislación. Por ejemplo, códigos penales locales que eliminaron la violencia política contra las mujeres poco tiempo después de incluirla o criterios jurisdiccionales locales inconsistentes con lo establecido por la Sala Superior. Un factor interno que tenía el potencial de ser la principal fortaleza para lograr los objetivos, pero terminó siendo una de las debilidades más difíciles de rectificar, fue la coordinación entre instituciones. Se dio por sentado que la coordinación interinstitucional como se planteó sería suficiente para la implementación a largo plazo; sin embargo, la práctica demostró que dicha interacción, al no institucionalizarse, depende de pocas actoras en posiciones críticas de poder. Además, en el contenido del Protocolo, no se planteó cómo medir su avance.

Expertas

16)¿Han participado actoras clave con experiencia en la materia en el diseño del Protocolo? ¿Y en su monitorero y evaluación?

El diseño y elaboración del Protocolo en 2016 se concibió en la ponencia de la entonces Magistrada Presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa. El equipo de trabajo incluyó a 32 personas de las ocho instituciones firmantes que revisaron el contenido propuesto por el Tribunal bajo el encargo de Marcela Talamás y Sofía Lascurain Sánchez de Tagle. También se incorporó la revisión por parte de mujeres expertas en igualdad de género: Blanca Olivia Peña Molina, Teresa Hevia Rocha y María Elena Chapa Hernández.

El diseño y elaboración del Protocolo en 2017 siguió una dinámica similar; sin embargo, el trabajo de actualización del documento lo encabezó Teresa Hevia Rocha como consultora externa del TEPJF. Un cambio significativo que sucedió en esta versión fue que las instituciones pudieron desarrollar las secciones correspondientes a los procedimientos necesarios para la atención. El perfil de quienes revisaron y elaboraron el Protocolo fue idéntico en ambas versiones: expertas en igualdad de género y con experiencia profesional en instituciones político-electorales nacionales e internacionales. Además, había perfiles híbridos que venían del ámbito académico pero formaban parte del Tribunal Electoral o del INE. Tal como Mónica Gilas, Marcela Talamás y Ana Claudia Cutiño.

Ahora bien, no se hace mención sobre el monitoreo del cumplimiento del Protocolo ni sobre el perfil de las personas encargadas de ello en ambas versiones. Con base en las entrevistas es posible observar que es un aspecto que escapa de las prioridades del equipo que elaboró el Protocolo.

2.4. Conclusiones

El ejercicio de evaluación que se presenta en estas páginas hubiera sido imposible sin el tiempo que concedieron las entrevistadas. Cada una de las personas que aportaron con su experiencia y anécdotas en la investigación hicieron de esta evaluación un trabajo íntegro, incisivo y minucioso. Ahora bien, es de igual importancia reconocer las limitantes de la evaluación en dos sentidos. El primero, se refiere a la falta de inclusión de mujeres políticas e integrantes de partidos políticos. Esta omisión perjudica en buena medida la perspectiva que adoptan las propuestas para la mejora de áreas de oportunidad. El segundo, se vincula con el poco tiempo para realizar la estrategia empírica. Las condiciones externas a la evaluación constriñeron el abanico de oportunidades para la realización de más entrevistas, lo cual imposibilitó el diagnóstico completo de la implementación a nivel subnacional que permita dilucidar y conocer mejor sobre las buenas prácticas y propuestas. Estas limitaciones se abordarán en el siguiente capítulo.

Los principales hallazgos de la investigación permiten dilucidar el camino que queda por recorrer en la materia. En sí, se resumen en siete áreas de oportunidad: en primer lugar, la combinación de poblaciones objetivo (mujeres y funcionariado) en una misma herramienta —si bien estratégico dada la premura del momento— a largo plazo resulta uno de los principales obstáculos para su efectividad. En segundo, el establecimiento de procedimientos omisos al verdadero perpetrador de las mujeres en la política (los partidos políticos) pone en entredicho el potencial de reversión del hecho negativo desde su concepción. En tercero, la exclusión de la perspectiva interseccional de forma generalizada obvia el entrecruce de vulnerabilidades en donde se recrudece la violencia. El foco de atención debía estar en las mujeres indígenas o mujeres jóvenes en puestos de regidoras, presidentas municipales o síndicas.

En cuarto lugar, la naturaleza no obligatoria del Protocolo es una limitante difícil de resolver, pero eso no exime la posibilidad de incluir la evaluación y el monitoreo como herramientas para subsanar este problema. En quinto lugar, el cambio de personal e interés en la materia denota que el Protocolo —a pesar de que fue una herramienta clave a nivel conceptual— logró transversalizar la atención mas no institucionalizarla en todas las vías relevantes. En sexto, el diseño de la coordinación es escueto en tanto no incorpora mecanismos más exigentes fuera de las buenas prácticas institucionales y la necesidad de capacitación constante y recursos suficientes para lograr una buena coordinación, lo cual abre camino a la obstrucción de la atención. Por último, la desvinculación con la sociedad civil y ciudadanía no reconoce el papel que las organizaciones de la sociedad civil han tenido a lo largo de los años en el país.

En suma, el Protocolo es una herramienta orientadora conceptual y de atención diseñada con una visión a corto plazo que resulta medianamente efectiva para atender los casos de violencia política contra las mujeres en la actualidad. Precisamente la urgencia de sentar las bases conceptuales y de coordinación institucional no es visible en las páginas del Protocolo sino en lo que se excluye de ellas: un plan sostenible de evaluación, monitoreo y atención de la violencia. Sin embargo, no sería justo terminar este capítulo sin reconocer que el Protocolo fue el catalizador de muchos cambios en materia de violencia política contra las mujeres en el país. Sin el Protocolo y, sobre todo, sin todas las mujeres detrás de su elaboración hoy no habría legislación u iniciativas institucionales que pongan en el centro los derechos político-electorales de las mujeres. En el siguiente capítulo se abundará en las mejores prácticas en la materia así como en las estrategias internacionales que abonan en la elaboración de recomendaciones para un nuevo Protocolo.

Capítulo III

En el capítulo anterior se presenta la evaluación de diseño del *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017) y sus respectivos hallazgos. Identifiqué siete áreas de oportunidad del Protocolo, lo cual puede ayudar para desarrollar nuevas iniciativas, políticas o estrategias en materia de violencia política contra las mujeres. Por ello, este tercer capítulo tiene un doble propósito. Primero, presenta las mejores prácticas en el plano internacional de acciones para atender y prevenir la violencia política contra las mujeres. Este ejercicio examina las estrategias en Colombia, Bolivia y El Salvador. Después, las mejores prácticas a nivel local con base en las entrevistas a profundidad realizadas a los OPLEs, fiscalías electorales locales y organizaciones de la sociedad civil. Por último, concluye con un listado de las recomendaciones para el diseño de un nuevo Protocolo y la mejora en la atención de la violencia política contra las mujeres.

3.1. ¿Qué son las mejores prácticas?

La evaluación nos permite generar información y conocimiento al mismo tiempo. Esto es, no sólo tener nueva información específica sobre ciertos programas sino aprender de lo implementado y cerrar brechas en otras intervenciones que lo ameriten. Independientemente del carácter de la evaluación —diseño, proceso o resultados— el trabajo evaluativo usualmente culmina con un ejercicio sumativo que reúne las mejores prácticas en la materia. Ahora bien, existen críticos de dicho término, como Michael Q. Patton, quien considera que el uso generalizado e indiscriminado de “las mejores prácticas” ha resultado en su devaluación al carecer de un significado o definición

común.¹³³ A pesar de que es una perspectiva, quizás, radical es importante rescatar de esta crítica que las mejores prácticas tienen un objetivo muy ambicioso y pocas veces transparente: convertir conocimiento local en conocimiento universal sobre lo que funciona en una intervención.

Más allá de profundizar en el debate sobre el concepto de mejores prácticas este capítulo busca recopilar las mejores prácticas internacionales de acciones o estrategias para atender y prevenir la violencia política contra las mujeres y, sobre todo, brindar claridad respecto acerca de por qué son una parte crucial de la evaluación. En general, se suele considerar como mejores prácticas a principios que guían la práctica o generalizaciones sobre la efectividad de intervenciones que se pueden adaptar y aplicar a nuevas situaciones.¹³⁴ Dicho de otra manera, las mejores prácticas ayudan a sintetizar las lecciones aprendidas a lo largo de los años y nuevos descubrimientos en la materia de interés.

Las mejores prácticas son importantes en una evaluación pues representan el cúmulo de sabiduría sobre el cual descansa la base de conocimientos en la profesión de la evaluación.¹³⁵ Este conocimiento sirve para idear nuevas iniciativas, políticas y estrategias de implementación. Es decir, las mejores prácticas son cruciales para conocer los patrones de efectividad que permitirán ofrecer nuevas pautas de desarrollo en la materia que se evalúa. En el campo de violencia política contra las mujeres, las mejores prácticas internacionales permitirán identificar propuestas para la mejora de las siete áreas de oportunidad que se identificaron en el capítulo anterior y se describirán de forma breve en la siguiente sección.

¹³³ Michael Q. Patton, “Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México, CLEAR-CIDE, 2018, p. 258.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 265.

¹³⁵ *Ibidem.*

3.2. Logros y áreas de oportunidad del Protocolo

El Protocolo como una intervención pública e interinstitucional tuvo muchos logros dignos de reconocerse. Antes de retomar las áreas de oportunidad vale la pena distinguir los logros del Protocolo que tuvieron mayor impacto en el largo plazo. En primer lugar, el principal logro del Protocolo fue la introducción del tema en la agenda pública. Antes del Protocolo eran pocas actrices quienes trabajaban el tema, pero con la llegada de la intervención paulatinamente la atención pública se tornó a las diferentes expresiones del fenómeno en México. Dicho de otra forma, el Protocolo nombró lo que antes se normalizaba: la violencia contra las mujeres en la política.

En segundo lugar, la articulación institucional en la escala federal fue un logro muy importante del Protocolo. En dos ocasiones el Protocolo atestiguó un ejercicio de articulación poco visto antes visto a nivel regional en materia de violencia política contra las mujeres: ocho instituciones y sus representantes establecieron las bases de la coordinación que a siete años más tarde se desempeña como el cimiento de la atención. La claridad de las atribuciones de cada institución permitió la transversalización de la atención de mujeres que sufren violencia política. De igual forma, el Protocolo catalizó el desarrollo conceptual del fenómeno a nivel nacional.

Las áreas de oportunidad del Protocolo giran en torno a siete rubros: población objetivo, procedimientos, exclusión de actrices clave, evaluación y monitoreo, capacidad institucional, descoordinación y participación política. Si bien, el Protocolo es producto de su época y, como tal, sería un desacierto separarlo de su contexto de creación, es posible identificar las áreas de oportunidad en el diseño que pueden convertirlo en una herramienta más efectiva para la atención de los casos de violencia política contra las mujeres. Las áreas de oportunidad identificadas son las siguientes:

1. Conciliar necesidades de víctimas y quienes lo aplican

2. Procedimientos omisos a perpetradores principales
3. Consideración superficial de la interseccionalidad
4. Exclusión de monitoreo o evaluación del Protocolo
5. Cambios frecuentes del personal responsable de aplicar el Protocolo
6. Desconexión entre las capacidades del personal y su tiempo disponible con las tareas que les asigna el Protocolo
7. Falta de articulación con la ciudadanía

3.3. Mejores prácticas internacionales

Laura Albaine en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) publicó una hoja de ruta para prevenir, monitorear, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política.¹³⁶ El documento presenta de forma comparada experiencias latinoamericanas de prevención, monitoreo, atención, sanción y reparación de este tipo de violencia basada en género.

En la descripción de las estrategias legales y otros instrumentos implementados en América Latina para prevenir, atender o sancionar la violencia política contra las mujeres destacan Bolivia y México por sus avances legales y los instrumentos ideados para abordar la violencia.¹³⁷ Sin embargo, estos no son los únicos países que han ideado estrategias en torno a este fenómeno. De hecho, Perú y Colombia también destacan por

¹³⁶ Laura Albaine, *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021, pp. 1-202.

¹³⁷ *Ibid*, p. 84.

sus iniciativas como la Plataforma Observa Igualdad¹³⁸ y Súbete al Bus¹³⁹, respectivamente. En particular, el caso colombiano sobresale por, de igual manera, tener un *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra Mujeres en Política* (2021).

La iniciativa más reciente en la región fue la publicación del *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política* en El Salvador (2023). La estrategia no se encuentra en el informe pues se publicó dos años después, pero vale la pena examinarlo para las mejores prácticas en tanto es un Protocolo que nace de las reformas legislativas a Ley Especial Integral para una Vida libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y no un Protocolo que impulsa las reformas legislativas (como sucedió en el caso mexicano).

A pesar de que las principales estrategias en América Latina han sido reformas legislativas, la elaboración de instrumentos para la atención de la violencia como los Protocolos es de suma importancia pues representan herramientas prácticas que permiten entender la ruta de atención, los derechos de las víctimas, los procedimientos y las instituciones involucradas. Por ello, en esta sección analizaré los tres documentos internacionales institucionales de Colombia, Bolivia y El Salvador en los cuales se plasman las estrategias de atención y prevención de violencia política contra las mujeres. El análisis documental se enfocó en las siete áreas de oportunidad del protocolo mexicano y comparó, por medio de la búsqueda temática, las diferentes estrategias estipuladas en cada uno de los documentos. En los casos donde se encontraron diferencias fue posible identificar nuevas alternativas de diseño que funcionarán para atender las áreas de oportunidad en el Protocolo mexicano.

¹³⁸ Jurado Nacional de Elecciones, *Plataforma Observa Igualdad*, <https://observaigualdad.jne.gob.pe>, consultado el 23 de octubre de 2024.

¹³⁹ Consejo Nacional Electoral Colombia, *Campaña Súbete al Bus*, <https://www.youtube.com/watch?v=PPRKtxwy71s>, consultado el 23 de octubre de 2024.

Si bien desarrollaré con detalles las estrategias en los tres países señalados, también describiré someramente la iniciativa de Uruguay al final de la sección. Lo anterior, debido a que esta iniciativa engloba un tema patente y descuidado en México: la manifestación de la violencia política en el ámbito digital.

3.3.1. *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia (2021)*

Contexto de su creación

Antes de la reforma que modificó el Código Penal y el Código Electoral en 2022 la violencia política contra las mujeres en Colombia era atendida únicamente por las iniciativas realizadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). En este sentido, resaltan dos iniciativas: 1) la *Aproximación a una Ruta Pedagógica, preventiva e institucional para la atención de la violencia contra mujeres en política en razón de género*¹⁴⁰ (2020) y 2) la iniciativa que concibió la Magistrada del CNE, Doris Ruth Méndez Cubillos, “Súbete al Bus”, una estrategia que buscaba promover los liderazgos femeninos transformadores en todo el país, a través de talleres, diálogos y escuelas.¹⁴¹

A partir de 2021, Colombia cuenta con el *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia* (2021). El Protocolo colombiano fue elaborado por la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La MOE es un instrumento jurídico con organización propia por medio del cual se lleva a cabo una observación electoral

¹⁴⁰ Consejo Nacional Electoral, *Aproximación a una Ruta Pedagógica, preventiva e institucional para la atención de la violencia contra mujeres en política en razón de género*, CNE, NDI, ONU Mujeres, 2020.

¹⁴¹ CNE, Doris Ruth Méndez Cubillos, <https://cne.gov.co/noticias-destacadas/2-institucional?start=70>, consultado el 26 de octubre de 2024.

internacional.¹⁴² Este protocolo fue impulsado, además, por otras organizaciones nacionales e internacionales como la Casa de la Mujer, la Red Nacional de Mujeres, SISMA por el derecho a decidir, Artemisas, la Comisión Colombiana de Juristas, el Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia y la Embajada de Suecia en Colombia.

Áreas de oportunidad y mejores prácticas

La expectativa antes de comenzar el análisis del protocolo colombiano era encontrar buenas prácticas para la mitad o la mayoría de los rubros. Sin embargo, afortunadamente, la examinación del protocolo colombiano permitió dilucidar propuestas de mejora para todas las áreas de oportunidad presentadas en las secciones anteriores. A pesar de que algunas prácticas ya son implementadas en México, son las diferencias sutiles las que permitirán mejorar el diseño en el contexto mexicano.

La primera distinción del protocolo colombiano es que está explícitamente encaminado a orientar a las organizaciones políticas. Este protocolo no busca orientar a las mujeres políticas o lideresas en el país; al contrario, toman como punto de referencia sus experiencias combatiendo la violencia política en sus territorios. En este sentido, es muy efectivo en cuanto al nivel de especificidad requerido pues su audiencia principal no requiere de explicaciones más didácticas.

Ahora bien, al igual que en el caso mexicano, la violencia política que suceda dentro de los partidos políticos colombianos debe ser atendida en primera instancia por ellos. No obstante, se contempla que las denuncias y el resultado de la investigación

¹⁴² Secretaría General de los Estados Americanos, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos*, Washington, D.C., OEA, 2008, p. 10.

sea notificado al CNE. Esto es, que el órgano electoral tenga registro y monitoreo de la denuncia. Este paso es fundamental y valdría la pena implementarlo en México pues respeta la autonomía de los partidos políticos al tiempo que establece el monitoreo la cantidad de denuncias que se interponen y el cumplimiento de las sanciones y medidas de reparación establecidas.¹⁴³ También propone la apertura de un canal directo para la recepción de denuncias sobre casos que no hayan sido resueltos al interior de los partidos y/o movimientos políticos. Esta propuesta sería un incentivo para que todos los partidos políticos cuenten con protocolos y rutas de atención actualizadas.¹⁴⁴

Un aspecto que destaca del protocolo colombiano fue el proceso colaborativo para su elaboración. El equipo de la MOE conversó con 18 lideresas de diferentes territorios del país (a saber, de Antioquía, Arauca, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander y Risaralda) y obtuvo de ellas experiencias y vivencias personales en la política local y nacional, así como militantes de distintos partidos y movimientos políticos y mujeres candidatas que no ganaron las elecciones locales. La inclusión de estas voces no sólo reconoce que el fenómeno sucede sobre todo en el ámbito local, sino que su inclusión en la elaboración de documentos de atención debe ser el primer punto de partida para otras estrategias.

En el protocolo colombiano tampoco se incluyen propuestas para la evaluación del mismo. Sin embargo, el monitoreo sí se incluye de manera importante; en particular dentro de los partidos con un sistema de monitoreo que permita dar seguimiento a las denuncias que suceden en la justicia intrapartidaria.¹⁴⁵ También sobre la capacitación de funcionarios y la suscripción de acuerdos de coordinación y colaboración se

¹⁴³ MOE, *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia*, 2021, p. 93.

¹⁴⁴ MOE, *Protocolo...*, 2021, p. 94.

¹⁴⁵ MOE, *Protocolo...*, 2021, p. 83.

establece su necesidad mas no se profundiza sobre su periodicidad.¹⁴⁶ Aunque sea una mención superficial sigue siendo una buena práctica que no se incluye en el protocolo mexicano pero que sale a relucir a partir de las entrevistas a profundidad.

Ahora bien, el protocolo colombiano es definitivamente la estrategia que busca ir más allá de los ámbitos usualmente considerados políticos y, de esta manera, vincularse con la sociedad civil y la ciudadanía. Para lograr esto, el protocolo propone dos mecanismos: por un lado, servir como referencia para futuros protocolos en donde las mujeres ejercen papeles de liderazgo como organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal e, inclusive, sindicatos.¹⁴⁷ Este punto es en suma importante pues reconoce que este fenómeno se extiende a la esfera electoral y permea, como las estructuras patriarcales, de manera más profunda en la sociedad.

Por otro lado, propone la creación de una Comisión de violencia contra las mujeres en política en el interior del CNE. Esta propuesta se asemeja en esencia a lo que existe actualmente en México: la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación (fase preventiva) y la Comisión de Quejas y Denuncias (fase de implementación). Sin embargo, es novedosa en tanto propone que la integren también partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales.¹⁴⁸ Darle espacio a estos actores en el ámbito mexicano sería una forma más explícita de vincular a la sociedad en la atención de estos temas.

¿Qué se puede implementar en México?

Es posible aprender muchas lecciones de la experiencia colombiana. En términos de estructura se distingue por incluir un diagnóstico cualitativo y cuantitativo del

¹⁴⁶ MOE, *Protocolo...*, 2021, p. 88.

¹⁴⁷ MOE, *Protocolo...*, 2021, p. 12.

¹⁴⁸ N. de la A.: En México las comisiones las integran los consejeros electorales. Para más información sobre ellas véase: Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, : <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/16/20/1>, consultado el 27 de octubre de 2024.

fenómeno en Colombia así como por determinar los elementos generales necesarios en un protocolo de atención.¹⁴⁹ Si bien tampoco incluye la evaluación del protocolo como un eje clave para la sostenibilidad de su implementación, en definitiva es una experiencia latinoamericana que ha buscado incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la atención de la violencia. Por ejemplo, a lo largo del protocolo se menciona explícitamente al Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política¹⁵⁰; una red de actores de la cooperación internacional y del Estado colombiano que trabajan en el monitoreo y análisis de la violencia contra las mujeres en política en Colombia. El énfasis en la vinculación con sociedad civil y ciudadanía es palpable.

También el protocolo colombiano puede ayudar a encontrar una solución para el monitoreo de las denuncias en el interior de los partidos políticos. Una gran problemática irresuelta en México es la justicia intrapartidaria. El protocolo mexicano no fue más allá de proponer la creación de protocolos internos de los partidos políticos, pero con base en la experiencia colombiana es posible idear una nueva forma de monitoreo en los partidos políticos: exigir que los partidos notifiquen a los órganos electorales cada vez que se interponga una denuncia. Este paso extra, si bien para algunos demasiado sencillo o innecesario pues los lineamientos del INE sí contemplan la obligación de un informe anual de esta información¹⁵¹, podría ser el primer paso para tener un registro en tiempo real de cómo están siendo atendidas las mujeres políticas. En el siguiente recuadro se encuentran cómo podría implementarse lo aprendido en el caso colombiano en México:

¹⁴⁹ MOE, *Protocolo...*, 2021, pp. 76-77.

¹⁵⁰ Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política, consultado el 27 de octubre de 2024 de <https://mujerpoliticasinviolencia.com/quienes-somos/>

¹⁵¹ Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, art. 16.

Cuadro 3.0. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en Colombia

Área de oportunidad	Mejores prácticas	Recomendaciones en México
Poblaciones objetivo combinadas (funcionariado y mujeres políticas y candidatas)	Enfocado en una población específica.	Elegir sólo una población objetivo.
Procedimientos omisos a perpetradores	Notificar al órgano electoral sobre denuncias al interior de los partidos.	Partidos políticos notifican al INE u OPLE sobre las denuncias en el momento que suceden.
Exclusión de mujeres vulnerables	Buscar la participación de las mujeres políticas en el protocolo.	Tomar como punto de partida a las mujeres candidatas o mujeres en puestos de elección popular en el ámbito municipal.
Evaluación, monitoreo y naturaleza no obligatoria del Protocolo	Monitoreo al interior de los partidos políticos.	Monitoreo de la cantidad de denuncias que se interponen y el cumplimiento de las sanciones y medidas de reparación establecidas.
Cambio institucional (del personal)	Capacitación de los funcionarios.	Capacitación periódica de funcionarios en las tres vías de atención.
Coordinación y escasas capacidades institucionales	Suscripción de acuerdos de coordinación y colaboración con organismos públicos y de la sociedad civil.	Suscripción de acuerdos de coordinación y colaboración con organismos públicos y de la sociedad civil en los estados.
Desvinculación con sociedad civil y ciudadanía	Buscar trascender a otras instancias donde las mujeres cumplen papeles de liderazgo como organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal y sindicatos. Comisión de violencia contra las mujeres en política al interior del órgano electoral que se integre por partidos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales.	Incluir a organizaciones de la sociedad civil en la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación (fase preventiva) y la Comisión de Quejas y Denuncias (fase de implementación).

Fuente: Elaboración propia con base en el *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia* (2021)

3.3.2. Cartilla sobre acoso y violencia política en Bolivia (2021)

Contexto de su creación

Bolivia y Panamá son los únicos países en el mundo que tienen una ley que trata exclusivamente sobre violencia política contra las mujeres. En América Latina al menos seis países más han hecho reformas a sus legislaciones para añadir el término violencia política contra las mujeres (o violencia política de género), sanciones, procedimientos

y mecanismos de prevención en la materia; a saber, Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay.

La *Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política contra las Mujeres* (2012) fue el primer instrumento legal del mundo que reconoció la violencia política contra las mujeres.¹⁵² La ley fue el producto de diez años de cabildeo por parte de las concejales bolivianas quienes buscaban el reconocimiento del acoso y la violencia que sufrían en sus comunidades¹⁵³ y, como consecuencia, del asesinato de la concejala Juana Quispe Apaza un mes después de haber sido restituida en su cargo político.¹⁵⁴ Años después publicaron el *Protocolo de Atención y Tratamiento a Víctimas de Acoso y Violencia Política en la Jurisdicción Electoral* (2017). Sin embargo, no es posible encontrar la versión digital del protocolo o registros en los archivos institucionales.

En Bolivia, también, hay organizaciones muy activas como la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL), el Observatorio de Género Coordinadora de la Mujer y el Observatorio de Paridad Democrática quienes publican regularmente boletines, investigaciones y cifras sobre la participación política de las mujeres y las denuncias sobre acoso y violencia política contra las mujeres; el último forma parte del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), la institución encargada de organizar y supervisar los procedimientos electorales en el país. Actualmente, en Bolivia cuentan con el *Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Política Pública* (2017)¹⁵⁵ y la

¹⁵² Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política contra las Mujeres, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_243.pdf, consultada el 28 de octubre de 2024.

¹⁵³ ACOBOL y One World Action, *Violencia política en razón de género en Bolivia. Un obstáculo a la participación política de la mujer*, One World Action, 2010, p. 4.

¹⁵⁴ Gabriela Zauma Zankys, “Informe sobre los casos de acoso y violencia política durante el proceso electoral 2020”, *Tejedoras. Revista sobre democracia y género*, 2(2021), pp. 155-164.

¹⁵⁵ Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Política Pública, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/05/reglamento_renuncias_denuncias_acoso_politico_2017.pdf, consultado el 28 de octubre de 2024.

Cartilla sobre Acoso y Violencia Política (2021). En las siguientes líneas se presenta el análisis de ambas estrategias.

Áreas de oportunidad y mejores prácticas

La expectativa antes de comenzar el análisis de la estrategia en Bolivia era encontrar buenas prácticas para la mitad o la mayoría de los rubros. Sin embargo, desafortunadamente, la examinación de la estrategia boliviana permitió dilucidar propuestas de mejora solamente para dos áreas de oportunidad presentadas en las secciones anteriores. Al igual que en el caso colombiano algunas prácticas ya son implementadas en México, pero son las diferencias sutiles las que permitirán mejorar el diseño en el contexto mexicano.

En primer lugar, es posible aprender de Bolivia la importancia de contar con una versión abreviada de los contenidos de los protocolos para la atención de violencia política. La *Cartilla sobre Acoso y Violencia Política* contiene la información esencial para orientar a las mujeres políticas: definición de la violencia, expresiones de la violencia, cómo denunciar y dónde acudir para denunciar. Esta estrategia es efectiva para que las mujeres tengan claridad respecto a las tres vías para atender la violencia en el país.

En segundo lugar, en Bolivia es posible encontrar una solución para lagunas que se encuentran en el protocolo mexicano como el monitoreo de las renunciaciones de candidatas y mujeres electas. En México no hay mención alguna de mecanismos para indagar sobre los motivos de renuncia de las candidatas o mujeres electas. En Bolivia, al contrario, se contempla la realización de una entrevista previa con personal capacitado para poder identificar si las mujeres están siendo presionadas a renunciar a

su derecho político.¹⁵⁶ Con base en las entrevistas realizadas esta laguna también se detectó por AMCEE, por lo cual es una propuesta que ya cuenta con evidencia para promover su incorporación en los protocolos de atención.

¿Qué se puede implementar en México?

Es posible aprender tres lecciones de la experiencia en Bolivia. Si bien no se pueden derivar mejores prácticas en todos los rubros estudiados, pues no incluye: la evaluación del protocolo como un eje clave para la sostenibilidad de su implementación, procedimientos para atender la violencia política dentro de los partidos políticos, propuestas de capacitación para el personal o la vinculación con la sociedad civil.

Sin embargo, por una parte, es una experiencia latinoamericana que ha enfatizado los proyectos a nivel local. La prueba de ello son los más de treinta proyectos ejecutados por ACOBOL por más de una década.¹⁵⁷ Este énfasis a nivel local también se traduce en propuestas como la Red Local de Atención y Prevención del Acoso y Violencia Política en Razón de Género.¹⁵⁸ Por otra parte, un aprendizaje que no debe olvidarse es la importancia de las guías simplificadas que contengan la información esencial para identificar la violencia y saber a qué instancias es posible acudir. La Cartilla dirigida a mujeres políticas ejemplifica una estrategia muy clara y fácil de ejecutar que puede tener repercusiones positivas en México. Por último, el caso boliviano centra la atención en un factor olvidado en México: la importancia de las renunciaciones. Plantear el primer contacto de forma estratégica para poder detectar si una

¹⁵⁶ Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Política Pública, art. 5.

¹⁵⁷ ACOBOL, Proyectos, <https://acobol.org.bo/proyectos/>, consultado el 28 de octubre de 2024.

¹⁵⁸ ACOBOL, *Municipios Libres de Violencia. Paquete de servicios. Construyendo municipios libres de violencia. Atención y Prevención*, ACOBOL, 2010, pp. 121-128.

mujer está renunciando por motivos de violencia política es de suma importancia para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las mujeres.

Cuadro 3.1. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en Bolivia

Área de oportunidad	Mejores prácticas	Recomendaciones
Poblaciones objetivo combinadas (funcionariado y mujeres políticas y candidatas)	Una cartilla dirigida a las mujeres políticas	Una guía para las mujeres políticas donde contengan la información básica sobre las instancias para denunciar y los requisitos.
Exclusión de mujeres vulnerables	Proyectos de capacitación y empoderamiento a nivel local.	Proyectos de capacitación y empoderamiento a nivel local.
Evaluación, monitoreo y naturaleza no obligatoria del Protocolo	Monitoreo de las renunciaciones de candidatas, mujeres electas o en ejercicio de funciones político-públicas no sólo de las denuncias	Sistematizar el motivo de renuncia de las mujeres candidatas, electas o en ejercicio de funciones

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública* (2017)¹⁵⁹ y la *Cartilla sobre Acoso y Violencia Política* (2021).

3.3.3. Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador (2023)

Contexto de su creación

El Salvador logró reformar la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* (LEIV) para reconocer que la violencia política como uno de los tipos de violencia contra las mujeres por razón de su género en febrero de 2021. La reforma llegó después de diez años de que el decreto n.º 520 (en esencia, la LEIV) fuese publicado por la asamblea legislativa salvadoreña en 2011. Esta reforma fue de gran trascendencia pues estableció como responsabilidad específica del Tribunal Supremo Electoral (TSE) la elaboración de un protocolo de atención para las mujeres víctimas de violencia política.¹⁶⁰

Dos años más tarde de las reformas se publicó el *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador* (2023). Este

¹⁵⁹ Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/05/reglamento_renuncias_denuncias_acoso_politico_2017.pdf, consultado el 28 de octubre de 2024.

¹⁶⁰ Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, art. 10-A.

protocolo fue elaborado en el marco del programa ATENEA, Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina, de ONU Mujeres, IDEA Internacional y el PNUD. Por ello, en su elaboración, participó tanto el TSE como el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En El Salvador, además, cuentan con el Observatorio de Violencia contra las Mujeres que monitorea las diferentes expresiones de la violencia.

Áreas de oportunidad y mejores prácticas

La expectativa antes de comenzar el análisis de la estrategia en El Salvador era encontrar buenas prácticas para la mitad o la mayoría de los rubros. Afortunadamente, la examinación de la estrategia salvadoreña permitió dilucidar propuestas de mejora para la mayoría de las áreas de oportunidad presentadas en las secciones anteriores. En gran medida, además de la consideración del protocolo como responsabilidad del TSE¹⁶¹, esta experiencia latinoamericana sobresale por incluir la definición de qué es la atención integral, lo cual no sucede en México.¹⁶² Estos dos detalles son prueba de la importancia de incorporar los protocolos dentro de la legislación.

La diferencia principal entre el protocolo salvadoreño y el protocolo mexicano es el énfasis en la prevención y la sostenibilidad de la intervención. En primer lugar, en este protocolo se considera a la capacitación del personal, la coordinación entre instituciones y la vinculación con organizaciones de la sociedad civil en el plano local e internacional como componentes cruciales de la estrategia de prevención del TSE.¹⁶³

¹⁶¹ Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, art. 10-A.

¹⁶² Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, art. 8. La LEIV define como atención integral todas las acciones para detectar, atender, proteger y restablecer los derechos de las mujeres que enfrentan cualquier tipo de violencia; para lo cual, el Estado deberá destinar los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios y apropiados para instaurar los servicios especializados, que garanticen la restitución de derechos y la anulación de riesgos o daños ulteriores

¹⁶³ TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, pp. 28-29.

Los componentes de la estrategia permiten observar que en El Salvador la prevención está planeada para abordar temas claves que impactan directamente en la atención de la violencia tales como 1) los recursos y las capacidades institucionales y 2) la coordinación y colaboración interinstitucional.

En segundo lugar, la sostenibilidad como criterio es palpable en las páginas al incluir procesos permanentes de especialización en la atención y una estrategia integral de monitoreo periódico. No sólo se busca que las personas integrantes del TSE reciban la formación y especialización necesaria para brindar servicios como orientación, asesoría jurídica, registro de casos, derivación a otras instituciones competentes en la materia ¹⁶⁴, también busca realizar el monitoreo y seguimiento de los casos. La estrategia de monitoreo a largo plazo tiene como objetivo desempeñarse como fuente de información para realizar diagnósticos que contribuyan al diseño de acciones concretas para prevenir o atender la violencia como planes de seguridad o análisis de riesgos.¹⁶⁵

Por otra parte, en otras áreas de oportunidad es posible apreciar similitudes con la experiencia colombiana particularmente en lo que concierne a la participación de la sociedad civil. Lo anterior se debe a que en El Salvador también buscan que la participación de organizaciones internacionales se de por medio de la suscripción de convenios de cooperación.¹⁶⁶ Además, se propone desarrollar actividades académicas (un aspecto, descuidado en las demás estrategias).¹⁶⁷ Otra similitud, pero ahora con la

¹⁶⁴ TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, p. 29.

¹⁶⁵ TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, p. 34.

¹⁶⁶ TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, p. 28.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

experiencia en Bolivia, se refiere a la inclusión de un formulario muestra para la toma de denuncia; es decir, una presentación didáctica de cómo interponer denuncias.

Un aspecto que destaca en el protocolo salvadoreño es la atención de primeros auxilios psicológicos y el centro de llamadas de orientación urgente dirigida a las mujeres víctimas en el territorio nacional.¹⁶⁸ Esta estrategia establece que, por un lado, el TSE tenga personal capacitado para brindar contención emocional de primer contacto y pueda reconocer cuando las mujeres necesiten ser canalizadas al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para recibir servicios profesionales de psicología. Por otro lado, también contempla que el ISDEMU proporciona información, asesoría y acompañamiento legal, atención psicológica y emocional a mujeres que enfrentan violencia en los diferentes unidades departamentales de la institución así como una línea telefónica de orientación urgente (Centro de llamadas 126).¹⁶⁹

¿Qué se puede implementar en México?

Es posible aprender dos lecciones de la experiencia en El Salvador. Si bien no se pueden derivar mejores prácticas en todos los rubros estudiados —ya que no incluye procedimientos para atender la violencia política al interior de los partidos políticos—, en definitiva, es una experiencia latinoamericana que ha enfatizado la prevención y sostenibilidad de la intervención. El análisis apunta a que el énfasis preventivo tiene efectos directos en la calidad de la atención que reciben las mujeres dentro de las instituciones que velan por sus derechos: la capacitación, coordinación y monitoreo son temas claves para la mejora de servicios de primer auxilio psicológicos, remisión oportuna de casos y el diseño de las estrategias para atender la violencia. En el siguiente

¹⁶⁸ TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, p. 26.

¹⁶⁹ *Ibidem*

recuadro se encuentran cómo podría implementarse lo aprendido del caso salvadoreño en México:

Cuadro 3.2. Áreas de oportunidad y hallazgos de mejores prácticas en El Salvador

Área de oportunidad	Mejores prácticas	Recomendaciones
Poblaciones objetivo combinadas (funcionario y mujeres políticas y candidatas)	Formulario para la toma de denuncia. Modelo de oficio de remisión a las instituciones competentes.	Incluir los tres tipos de formularios para interponer una queja o denuncia, según las tres vías de atención.
Exclusión de mujeres vulnerables	Centro de llamadas para brindar información y orientación urgente a nivel nacional. Oficinas Departamentales del Instituto de Mujeres proporcionan información, asesoría y acompañamiento legal, atención psicológica y emocional a mujeres que enfrentan violencia. Y primeros auxilios psicológicos.	Establecer un centro de llamadas para brindar orientación urgente de alcance nacional.
Evaluación, monitoreo y naturaleza no obligatoria del Protocolo	Monitoreo mensual de casos de violencia contra las mujeres. Estrategia integral de monitoreo periódico de los hechos que se identifiquen como violencia política contra las mujeres.	Monitoreo mensual de casos de violencia política contra las mujeres.
Cambio institucional (del personal)	Procesos permanentes de formación y especialización de personas en la atención y prevención de la violencia.	Inclusión de la capacitación con perspectiva de género e interseccionalidad de forma permanente.
Coordinación y escasas capacidades institucionales	Suscripción de convenios de coordinación y colaboración con instituciones públicas y privadas que promueven y defiende los derechos de las mujeres.	Suscripción de convenios de coordinación y colaboración con instituciones públicas y privadas que promueven y defiende los derechos de las mujeres.
Desvinculación con sociedad civil y ciudadanía	Suscribir convenios de cooperación con organismos internacionales, agencias de cooperación. Y desarrollar actividades académicas como foros, debates, talleres, entre otros, para visibilizar la violencia política contra las mujeres.	Suscribir convenios de cooperación con organismos internacionales, agencias de cooperación y universidades para el desarrollo de estrategias conjuntas.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador (2023)*

3.3.4. Monitor de Violencia Digital de Género en Uruguay (2022)

Un tema que ninguna estrategia analizada ha considerado es la violencia política contra las mujeres en las redes socio digitales. En México, esta problemática también es un tema pendiente. Si bien tanto Colombia como Bolivia tienen guías publicadas para enfrentar la violencia que dirigen contra ellas en redes sociales¹⁷⁰, no hay necesariamente un monitoreo constante del contenido violento que reciben las mujeres que participan en la política. En Uruguay, se buscó implementar una iniciativa de esta índole en 2022.

El Monitor de Violencia Digital de Género en Uruguay fue una estrategia elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, PNUD y la Embajada Británica en Montevideo. El monitor proporcionó evidencia en tiempo real de forma accesible acerca del nivel de agresiones e insultos que reciben las mujeres que son figuras públicas; es decir, las agresiones digitales que reciben las mujeres políticas, periodistas, comunicadoras, activistas y artistas en la plataforma digital X (antes Twitter).¹⁷¹ El monitor desglosó la cantidad de agresiones que reciben, el tipo y frecuencia de las agresiones y los agravios más utilizados recopilados entre marzo de 2022 y marzo de 2023.

Es importante reconocer que, si bien no se encuentra actualmente activa, puede ser una estrategia eficiente para supervisar la violencia que reciben las mujeres en los medios digitales. En especial, el monitoreo en redes socio digitales puede llegar a ser una de las principales estrategias de prevención que podría implementarse en México.

¹⁷⁰Véanse: NDI y Meta, *Enfrentando la violencia política contra las mujeres*, https://mujerpoliticasinviolencia.com/wp-content/uploads/2022/02/1fec0e05.enfrentando-la-violencia-politica-contra-las-mujeres-colombia-3.2_feb22.pdf, consultado el 4 de noviembre de 2024. OEP, *Mujeres libres en política. Guía para combatir el acoso y la violencia política digital (AVP)*, https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/11/GUIA_CIBERACOSO_IMPRESA.pdf, consultado el 4 de noviembre de 2024.

¹⁷¹ Monitor de Violencia Digital de Género en Uruguay, <https://www.violenciadigitalmujeres.uy>, consultado el 4 de noviembre de 2024.

Por este motivo, la AMCEE ha buscado incorporar el monitoreo de medios, pero ha sido difícil su implementación debido a las diferentes limitaciones de personal y recursos de los OPLEs.¹⁷² Estrategias de este tipo no deben ser olvidadas pues con ayuda de nuevas tecnologías (como la inteligencia artificial, empleada en la estrategia uruguaya) se obtendrá en tiempo real un diagnóstico de la prevalencia de la violencia.

3.4. Mejores prácticas locales en México

Las mejores prácticas internacionales permiten aspirar a marcos nuevos para enfrentar la violencia política contra las mujeres, pero su traslación a la experiencia local también puede variar según su contexto específico. Por ello, la experiencia local es particularmente crucial no sólo porque es donde se concentra la mayoría de los casos de violencia política contra las mujeres, sino porque pone a prueba la necesidad del aterrizaje de formulaciones internacionales y su consecuente traducción en lo local. En este sentido, las mejores prácticas locales se complementarán con las internacionales y serán el insumo aglutinador para que las recomendaciones puedan ser sostenibles y efectivas en donde más se necesitan.

Una de las principales limitaciones de esta evaluación es que no fue posible realizar todas las entrevistas requeridas para convertirse en un estudio cualitativo completo a nivel subnacional.¹⁷³ Sin embargo, con base en el análisis cualitativo de las trece

¹⁷² N. de la A.: Información recopilada en la entrevista con la consejera del IEPC e integrante de AMCEE, Gloria Esther Mendoza Ledesma.

¹⁷³ N. de la A.: También es importante reconocer el papel importante que han desempeñado las organizaciones de la sociedad civil en la atención de la violencia política contra las mujeres en México. El papel de AMCEE y Aúna a nivel regional ha sido crucial para la elaboración de proyectos y capacitaciones que permitan que las mujeres tengan las herramientas necesarias a su alcance para acceder a la justicia electoral. Por ejemplo, Aúna elaboró una “Estrategia de corresponsabilidad” cuyo objetivo principal fue contribuir a la seguridad de las nominadas Aúna durante el proceso electoral 2023-2024. En este proyecto, les dieron formación básica sobre la violencia política contra las mujeres a las candidatas y sus equipos, así como herramientas para prevenir o reaccionar ante agresiones. Véase la siguiente referencia: Claudia Cote y Rebeca Moreno, Resistiendo juntas y acompañando desde la adversidad, Animal político, 5 de septiembre de 2024,

entrevistas realizadas con el grupo de implementación (es decir, los OPLEs, las fiscalías locales especializadas en delitos electorales y tribunales estatales electorales) es posible resaltar tres grandes experiencias que sobresalen por las iniciativas que han implementado. Por ello, en esta sección presento las experiencias en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Nuevo León (IEEPCNL), el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas (IEPC) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en Baja California.

Antes de ahondar en las tres experiencias locales, vale la pena resaltar que prácticamente todas las entidades cuentan con protocolos de atención estatales (con excepción de Colima, Coahuila y Chihuahua). Algunos protocolos destacan por incluir medidas de autocuidado para el personal que brinda atención a las víctimas (Veracruz, Ciudad de México y Querétaro) o por establecer ejemplos didácticos de escritos de denuncias y lo necesario para la investigación y cómo juntar pruebas (Puebla y Baja California). Ahora bien, las experiencias que se presentan a continuación destacan no solo por el contenido de sus protocolos, sino por lo que realizan más allá de ellos.

Cuadro 3.3. Mejores prácticas locales en OPLEs y fiscalías locales especializadas en delitos electorales

Nuevo León – IEEPCNL: persona perita en psicología y colaboración con fiscalías El IEEPCNL es el único OPLE en el país que cuenta con un espacio de psicoterapia ubicado dentro de sus instalaciones. Este espacio cuenta con un módulo de orientación que se concibió para garantizar condiciones de privacidad, seguridad y comodidad en la atención de las mujeres víctimas de violencia política contra las mujeres. Además, crearon dos nuevas figuras cruciales
--

<https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/diversas-y-juntas/violencia-politica-electoral-candidatas>, consultado el 7 de noviembre de 2024.

Asimismo, en particular, AMCEE con la Red Nacional de Candidatas y la Red de Mujeres Electas ha logrado construir fuertes cimientos para la colaboración con los OPLEs, el monitoreo de la violencia en los diferentes estados por medio de convenios regionalizados y la orientación en materia de violencia política contra las mujeres, liderazgo político y fiscalización de recursos. En América Latina la única iniciativa que se asemeje al alcance que han tenido ambas redes promovidas por AMCEE ha sido ACOBOL en Bolivia. Véase la siguiente referencia: AMCEE, Red Nacional de Candidatas, <https://amcee.org.mx/red-nacional-de-candidatas-amcee/>, consultado el 5 de noviembre de 2024; AMCEE, Red de Mujeres Electas, <https://amcee.org.mx/red-de-mujeres-electas-amcee/>, consultado el 5 de noviembre de 2024.

para la atención de las víctimas: persona psicóloga y persona perita en psicología.¹⁷⁴ Por un lado, la persona psicóloga es quien brinda sesiones terapéuticas mensuales o semanales gratuitas a las mujeres. Por otro, la persona perita en psicología es la persona capacitada para realizar un dictamen pericial psicológico que, con el consentimiento de la víctima, puede ser remitido a la Dirección Jurídica o las autoridades correspondientes (por ejemplo, la fiscalía especializada o el Tribunal Estatal Electoral) para integrar su expediente. La creación de dos figuras se realizó con base en la recomendación de la persona perita en psicología.¹⁷⁵ Para buscar reducir y justificar costos, la solución del IEEPCNL fue que la perita en psicología también es quien también le da atención psicológica al personal del instituto.

La contribución de la persona perita en psicología en la atención de la violencia es significativa pues, en primer lugar, **el dictamen permite que se acredite la reparación del daño integral de las víctimas**. Es decir, establece si el dicho de la víctima es confiable, cuánto tiempo requerirá atención psicológica y el costo recomendado del tratamiento psicológico. En segundo lugar, el dictamen que emite esta figura en conjunción con el consentimiento de las víctimas y el convenio de colaboración establecido con la fiscalía especializada local **permite que las fiscalías** —quienes no cuentan con las peritos psicólogas y deben pedirle a la fiscalía general que les preste de su personal— **no dependan de un sistema de atención psicológica saturado**.

Chiapas – IEPC: renuncia de candidatas y capacitación en periodismo con perspectiva de género

El IEPC es el único OPLE que cuenta con un **mecanismo oficial de detección de violencia política en las renunciaciones de candidaturas de mujeres**.¹⁷⁶ Es cierto que las renunciaciones de mujeres a candidaturas o puestos de elección popular no significa que hubo violencia política contra las mujeres; sin embargo, es una buena práctica en materia de prevención asegurar que las ciudadanas renuncian de manera voluntaria y unilateral.

En el IEPC **para que el escrito de renuncia de la candidata proceda**, antes de la ratificación con la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, **debe acudir ante la Unidad de Género y No Discriminación del Instituto**, para orientarla sobre los derechos que posee, los alcances de su renuncia, contando con asistencia legal y los posibles supuestos de violencia política contra las mujeres. En caso de que la candidata no hable español, se le asigna una intérprete o traductora. Después, si se identifica violencia política en razón de género, la Unidad de Género y No Discriminación del Instituto, da vista a la Dirección Jurídica y de lo Contencioso del mismo organismo. Si se acreditan datos o evidencias de la violencia durante la renuncia se inicia el procedimiento especial sancionador y no se realiza la sustitución de la candidata. Si se acreditan datos o evidencias de la violencia después de la sustitución de la candidata se restituye la validez del registro original.

En Chiapas, además, hay espacios de capacitación para hacer periodismo con perspectiva de género. Esta iniciativa es en suma importante pues reconoce el sesgo que muchos medios de comunicación tienen al reportar sobre las mujeres en política y la violencia en su manifestación digital.¹⁷⁷

Baja California – Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de Baja California: elaboración de protocolos y videodenuncias

¹⁷⁴ IEEPCNL, *Protocolo de actuación para atender casos de violencia política contra las mujeres en razón de género del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León*, 2024, pp. 95-106.

¹⁷⁵ N. de la A.: Información recopilada en la entrevista con la consejera del IEEPCNL, Alejandra Esquivel.

¹⁷⁶ IEPC, *1,2,3 para atender y sancionar la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, p. 24

¹⁷⁷ N. de la A.: Información recopilada en la entrevista con la consejera del IEPC, Gloria Esther Mendoza Ledesma.

En Baja California la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales cuenta con su propio protocolo de atención de los casos de violencia política contra las mujeres.¹⁷⁸ Esta práctica es poco empleada y descuidada en las fiscalías locales quienes **usualmente utilizan el Código Nacional de Procedimientos Penales como marco de referencia.**

En Baja California, además, también han implementado las videodenuncias para promover que más personas denuncien la violencia política sin tener que trasladarse a la fiscalía directamente.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a profundidad con OPLEs y fiscalías locales.

3.5. Conclusiones y recomendaciones para el diseño

El propósito de este capítulo era identificar las mejores prácticas en el plano internacional y local en México de acciones establecidas para atender y prevenir la violencia política contra las mujeres. Para ello, primero se analizaron las estrategias en Colombia, Bolivia y El Salvador por medio del análisis de documentos institucionales. Después, se examinaron las estrategias en Nuevo León, Chiapas y Baja California con base en las entrevistas a profundidad realizadas a los OPLEs, fiscalías electorales locales y organizaciones de la sociedad civil.

En el nivel internacional se encontraron soluciones puntuales para los problemas de diseño del protocolo; a saber, prácticas como la inclusión de guías prácticas y formatos denuncia, definición de una sola población objetivo, incorporación de entrevistas con mujeres políticas y lideresas como fuente primaria de las estrategias y un sistema de notificaciones en tiempo real de las denuncias intrapartidarias. También se encontraron soluciones parciales para todos los problemas estructurales: suscripción de acuerdos de coordinación y colaboración con organizaciones públicas y de la sociedad civil, convenios de cooperación con organizaciones internacionales, procesos permanentes de formación y especialización del funcionariado que brinda la atención y

¹⁷⁸ Protocolo para atender casos de violencia política en razón de género de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General del Estado de Baja California, <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/lineamientos/ProtocoloViolenciaContraLaMujer.pdf>, consultado el 7 de noviembre de 2024.

propuestas de colaboración con la academia para el desarrollo de foros, debates y talleres.

En el nivel local se encontraron soluciones que repercuten en tres temas de interés.¹⁷⁹ En Nuevo León, la creación de la figura de persona perita en psicología y el convenio de colaboración indefinido con la fiscalía especializada local es una herramienta clave para que las mujeres tengan acceso a atención psicológica gratuita al tiempo que permite que las fiscalías locales obtengan elementos probatorios sin depender de las fiscalías generales; la estrategia en Chiapas identifica situaciones de vulnerabilidad al momento de la renuncia en candidaturas y provee de intérpretes o traductores a las mujeres que lo requieran; por último, en Baja California, la creación de un protocolo propio de atención y la implementación de videodenuncias sin necesidad de traslados.

A partir de los hallazgos de mejores prácticas en los dos niveles estudiados es posible enlistar recomendaciones claves tanto para la elaboración de un nuevo protocolo como para la mejora en la atención de la violencia política contra las mujeres. Las recomendaciones se pueden dividir en dos rubros: 1) diseño y 2) implementación. Estas recomendaciones tienen el objetivo de impactar positivamente, a su vez, en los resultados de la atención de la violencia.

Diseño

1. Ley y protocolo

Sobra decir que la nueva versión del protocolo debe estar arraigada en la legislación mexicana. No sólo debería buscar replicar el espíritu de la legislación en Colombia y El Salvador, donde se establece como

¹⁷⁹ N. de la A.: A saber, la desconexión entre las capacidades del personal y su tiempo disponible con las tareas que le asigna el Protocolo, la exclusión de interseccionalidad en el diseño y la falta de articulación con la ciudadanía.

responsabilidad de las instituciones la creación de un protocolo, sino también actualizar las responsabilidades y sanciones que las reformas incorporaron en la materia.

Entrelazar el Protocolo con la legislación existente sería una estrategia específica para promover la sostenibilidad de las intervenciones en el futuro. De esta manera, el avance y monitoreo del Protocolo (así como de nuevas iniciativas) no dependerá de la coyuntura o el interés de las instituciones y sus líderes. Una nueva versión del Protocolo, además, debe poner particular atención a la vía penal pues en su momento contaba con menos herramientas de atención que en la actualidad.

2. Perspectiva de prevención

El protocolo carece de una visión de prevención concreta. En contraste con las estrategias analizadas el protocolo no tiene una estrategia integral de prevención. Este aspecto no es necesariamente una debilidad, sobre todo considerando que su mismo nombre establece que será un protocolo de atención. Sin embargo, este aspecto es fácilmente subsanado integrando una visión que permita la vinculación con ciudadanía y las diferentes responsabilidades en materia de política pública de las instituciones, sobre todo de INMUJERES.

Una forma de establecer estrategias de prevención sería enfocar la medición del fenómeno: recopilación sistemática de datos para visibilizar el problema y diseñar estrategias adecuadas. Por ejemplo, una propuesta podría ser la creación de un sistema nacional de registro de casos que incluya las quejas y denuncias de las tres vías de atención a nivel federal. O, idealmente, promover la creación de sistemas locales de información estandarizados que puedan, en

un futuro, conectarse. También, podría realizarse una encuesta periódica especializada que capture la experiencia de las mujeres en la política más allá de medir su presencia descriptiva en las legislaciones. Debido a los posibles factores que afecten su implementación a gran escala, podría comenzar su implementación en algunas legislaturas locales. Esta propuesta nutre el actual Sistema de Indicadores de Género (SIG).

3. Guías prácticas: formularios, cómo juntar pruebas

Un protocolo de atención debe estar acompañado de una guía práctica si se busca que también funcione como herramienta de orientación para las mujeres en la política. Lo anterior resulta en una práctica más efectiva cuando se advierte que las mujeres, sus familiares o equipos deben adaptarse a cada proceso, dependiendo de cada institución, pues las denuncias presentan registros diferentes entre el INE, TEPJF y FISEL. Muchos OPLEs ya realizan esta práctica: publican tanto el protocolo de larga extensión como la guía práctica orientadora con ejemplos de formularios, cómo llenarlos y cómo juntar pruebas.

También es posible desarrollar estrategias enfocadas a la ciudadanía. Por ejemplo, crear folletos con información específica del Protocolo difundidos durante los eventos de participación ciudadana y que sean complemento de campañas de sensibilización enfocadas en redes sociales.

4. Inclusión de mujeres políticas en el proceso: las redes de AMCEE

La inclusión de mujeres políticas en el proceso de elaboración del protocolo es una práctica que permite obtener de fuente primaria las necesidades de la población objetivo clave para realizar un protocolo que atienda de manera efectiva la violencia. Los proyectos de AMCEE —la Red de Mujeres Electas y la Red Nacional de Candidatas— son una excelente fuente de información

cercana a la que pueden tener acceso las instituciones que protegen los derechos político-electorales de manera expedita.

La inclusión de las mujeres en el diseño del Protocolo no sólo permite retroalimentación de las estrategias que están en pie actualmente. También, es sumamente crucial para el desarrollo de nuevas estrategias que se adapten mejor a sus necesidades o el fortalecimiento de las que ya existen. En este sentido, el trabajo cercano con escuelas de formación política para mujeres jóvenes es una excelente forma de aprender sobre sus estrategias de acompañamiento y formación de capacidades. Los capítulos de Aúna en el nivel local son claves en esta tarea.

5. Monitoreo en tiempo real de las denuncias dentro de los partidos

Actualmente los lineamientos del INE contemplan la obligación de presentar un informe anual sobre las denuncias que se interponen dentro del partido, pero el monitoreo en tiempo real de las denuncias permitiría tener un mejor diagnóstico de la violencia, sobre todo, en los partidos políticos locales.¹⁸⁰ Además, el monitoreo también desempeñaría un papel de seguimiento de los casos incluso fuera del proceso electoral. Recibir notificaciones de los partidos sobre las denuncias de esta forma también serviría como un mecanismo de control indirecto que podría incentivar cambios en la cultura interna del partido.

Implementación

1. Persona perita en psicología en OPLEs

La creación del puesto de perita en psicología dentro de los OPLEs podría ser un paso crucial para mejorar la conexión entre las capacidades del personal y su

¹⁸⁰ N. de la A.: Este punto es especialmente importante pues el fenómeno de la violencia política prolifera en el ámbito local.

tiempo disponible con las tareas que le asigna el Protocolo. Al contar con una persona capacitada para realizar un peritaje psicológico en las instalaciones del instituto las mujeres contarán con acceso a un servicio que les permita acreditar la reparación integral del daño. También beneficia a la integración de las carpetas de investigación en el ámbito penal pues las fiscalías, con el consentimiento de las víctimas, pueden acceder al dictamen psicológico sin necesidad de depender de la fiscalía general del estado y el poco personal psicológico que tienen.

2. Suscripción de convenios de colaboración entre OPLEs y fiscalías

Los OPLEs y las fiscalías especializadas en delitos electorales locales son los dos actores cruciales para la atención. Esto se explica porque el fenómeno sucede sobre todo a nivel local y estas son las instancias de primer contacto de las víctimas. La calidad de los servicios que reciben las mujeres (por ejemplo, contención emocional, orientación administrativa o asesoría jurídica) son esenciales para no revictimizarlas. Por este motivo, un convenio de colaboración permitirá que se formalicen las obligaciones entre las partes y que no dependa de las buenas prácticas institucionales o, en muchas ocasiones, de funcionariado temporal, pero comprometido con la protección de los derechos de las mujeres.

3. Mecanismos para la aceptación de renunciaciones

Reconocer la potencialidad de que una mujer candidata sea obligada a renunciar es importante pues desencadena la creación de mecanismos de detección de la violencia política que sucede dentro de los partidos políticos. Si bien es cierto que no todas las renunciaciones están asociadas con una manifestación de la violencia política contra las mujeres, tener personal capacitado para identificar las

situaciones de coacción es necesario para crear un pequeño espacio de acción institucional sin tener que afectar la autonomía de los partidos.

4. Suscripción de convenios de cooperación con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales

La inclusión de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, Aúna) y organizaciones internacionales dentro de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación (fase preventiva) y Comisión de Quejas y Denuncias (fase de implementación) por medio de convenios de cooperación es una manera explícita de formalizar alianzas y cooperación entre organismos. Brindarles un espacio con voz a las organizaciones que comparten un área de interés mutuo vincula la atención con la ciudadanía y brinda legitimidad interna.

5. Vinculación con la ciudadanía y la academia

Buscar la cooperación con universidades y organizaciones de la sociedad civil funcionaría, también, como un ejercicio de vinculación ciudadana y rendición de cuentas por parte de las instituciones que velan por los derechos político-electorales de las mujeres. La cooperación con el sector académico, además, resultaría en nuevos incentivos para la producción de trabajo académico en el monitoreo de violencia política contra las mujeres (sobre todo con el seguimiento de los casos y la creación de bases de datos) y en la publicación de más investigaciones que remedien el vacío existente de trabajo académico en materia de violencia política contra las mujeres.¹⁸¹

¹⁸¹ N. de la A.: El primer libro académico en el tema se publicó hace cuatro años: *Violence against Women in Politics* de Mona Lena Krook, publicado por Oxford University Press en 2020. Ahora bien, el esfuerzo académico más reciente que toca el tema es *Gender and Violence against Political Actors* editado por Elin Bjarnegård y Pär Zetterberg, publicado por Temple University Press en 2023.

También la vinculación con universidades podría funcionar como una forma de resolver el desafío pendiente de desarrollar mecanismos interinstitucionales para recolectar, presentar y analizar datos del tema. En particular, sería muy enriquecedor el trabajo cercano con la Coordinación para la Igualdad de Género de la UNAM para sistematizar la recopilación de información, los criterios para registrar la violencia y la elaboración de lineamientos que puedan utilizarse a nivel subnacional como guía a nivel subnacional.

Conclusiones

El *Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* (2017) fue la segunda edición publicada por el TEPJF, INE y FEPADE. Este protocolo representa un esfuerzo interinstitucional sin precedentes en América Latina pues ningún país de la región tiene un protocolo que contemple las tres vías de atención de la violencia política contra las mujeres (a saber, administrativa, jurisdiccional y penal). El protocolo no es obligatorio ni está contemplado en la legislación, sin embargo, en el reconocimiento de la dificultad para legislar en materia de violencia política contra las mujeres, logró sentar las bases de la atención conforme a las obligaciones internacionales del estado mexicano y las atribuciones de cada institución garante de los derechos político-electorales de las mujeres.

La evaluación cualitativa de diseño del Protocolo (2017) realizada por medio de 24 entrevistas a profundidad y un análisis de gabinete de la primera y segunda versión del protocolo, así como de la información institucional disponible sobre la atención en las tres vías a la fecha de realización de la evaluación encontró hallazgos pertinentes sobre el diseño e implementación del protocolo como intervención pública. La clasificación de los hallazgos es binaria: problemas de diseño y estructurales. En esta evaluación, además, emito recomendaciones, a partir del análisis de estrategias internacionales en Colombia, Bolivia y El Salvador, así como estrategias locales en Nuevo León, Chiapas y Baja California.

Después de realizar la evaluación de diseño con una metodología detallada es posible concluir que el Protocolo es una herramienta orientadora conceptual y de atención diseñada con una visión a corto plazo que resulta medianamente efectiva para atender los casos de violencia política contra las mujeres. Este hallazgo es valioso pues significa que el protocolo sí logra facilitar la identificación de la violencia política

contra las mujeres en razón de género (su primer objetivo), pero el resto de los objetivos los alcanza de forma parcial o no los cumple. Es decir, sirve de guía parcial para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones. Sin embargo, al mismo tiempo que no logra favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales ni orientar a cabalidad a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

Los aspectos que limitan la efectividad del protocolo se dividen dos grupos de hallazgos: problemas de diseño y problemas estructurales (vinculados con la implementación). El primer grupo de áreas de oportunidad se refieren a cambios estratégicos que podrían implementarse sin mayor presión en las capacidades o recursos económicos y humanos de las instituciones. En este sentido propongo recomendaciones para conciliar necesidades de víctimas y funcionariado; incorporar procedimientos que observen la vida interna de los partidos políticos; considerar con mayor profundidad la interseccionalidad en la atención, y la inclusión de procedimientos para monitorear y evaluar el Protocolo.

El segundo grupo de áreas de oportunidad se refiere a problemas identificados en la implementación de la atención de la violencia y que se insertan en una dinámica mucho más amplia de deficiencias que caracterizan a la administración pública mexicana actual. Por ello, requieren soluciones de mayor alcance. La división de las áreas de oportunidad en dos categorías permitió realizar recomendaciones que son prácticas e integrales. De esta manera, mejorando la atención que reciben las mujeres víctimas de violencia política en rubros como la desconexión entre las capacidades del

personal y su tiempo disponible con las tareas que les asigna el Protocolo, cambios frecuentes del funcionariado y la falta de articulación con la ciudadanía.

Los hallazgos de la investigación también permitieron encontrar implicaciones en más de una esfera aledaña a los derechos político-electorales de las mujeres. En primer lugar, los hallazgos de la investigación vinculan el problema de la violencia política contra las mujeres con un debate más grande sobre la importancia del monitoreo y la evaluación de las intervenciones públicas en México. Si bien en el país hubo un momento de mucha popularidad del tema y, eventualmente, se logró el avance legislativo así como nuevas iniciativas en la vía administrativa, lo cierto es que más allá de la coyuntura el tema se ha estancado en el país. En gran medida, la poca continuidad se puede vincular con el énfasis en la búsqueda de sanciones, así como con la falta de un programa de prevención integral de esta violencia y de mecanismos certeros de monitoreo y evaluación de las estrategias implementadas para atenderla. Prueba de ello es que no existe una sola fuente de información actualizada que compile la cantidad de quejas y denuncias en las tres vías de atención.

En segundo lugar, las implicaciones de los hallazgos se rastrean a la construcción de espacios de representación sustantiva. Afortunadamente, con las legislaciones pasadas, se ha logrado transitar de la paridad como reto a la paridad como realidad en el país. La presencia cada vez mayor de mujeres en puestos de elección popular es muestra de que las estrategias han sido exitosas para la representación descriptiva de las mujeres. Sin embargo, una vez que llegan a estos espacios la violencia política contra las mujeres afecta en gran medida su capacidad para desempeñar todas las atribuciones inherentes al cargo que ostentan. Los hallazgos del protocolo hablan de la desvinculación no sólo con la ciudadanía sino con las mismas mujeres políticas: es menester conocer cuáles son sus verdaderas necesidades y preocupaciones para brindar

una atención que sea auténticamente efectiva. Sin este insumo de información primario la construcción de espacios de representación sustantiva y también democráticos será cada vez más ajena a quienes precisamente se busca integrar a la política.

En tercer lugar, los hallazgos también sugieren posibles implicaciones al acceso a la justicia de las mujeres en el país. A pesar de que la intención del protocolo o de esta investigación no es brindar una solución concreta para la impartición y procuración de justicia en el país —una limitación evidente en la construcción de protocolos—, es posible perfilar posibles vías de aprendizaje para el acceso a la justicia de las mujeres afuera del ámbito electoral. En un contexto de poca eficiencia dentro del sistema de procuración de justicia, los protocolos de atención representan el primer paso antes de tener acceso a la justicia: son la orientación detallada, práctica y accesible que las mujeres pueden obtener sin necesidad de contar con un equipo legal especializado. Por ello, vale la pena su elaboración y, sobre todo, difusión en la población objetivo. En particular, la creación de estos protocolos para otro tipo de violencia (por ejemplo, la vicaria) podrían ser un primer acercamiento para brindar la atención necesaria a las mujeres y víctimas. También la construcción de figuras peritas afuera de las fiscalías es una nueva estrategia que permitirá a muchas más mujeres tener más elementos probatorios en cuanto busquen justicia por la vía penal.

Ahora bien, es importante destacar algunas interrogantes que no trata esta investigación. Primero, vale la pena enfatizar que la tesis no indaga qué sucede en la vida interna de los partidos políticos y cuáles son los factores que influyen para su prevalencia. Futuras investigaciones podrían evaluar la efectividad de los protocolos dentro de los partidos políticos y analizar cuáles son las mejores prácticas que permiten proteger los derechos de las mujeres independientemente de su afiliación política. Esta investigación no sólo sería enriquecedora para el tema de violencia política contra las

mujeres, también lo sería para la democratización de los partidos políticos (particularmente en la selección de candidaturas), un tema pendiente en la política mexicana. Dicha investigación podría, por fin, materializar el ideal que buscan muchas estrategias internacionales en materia de igualdad de género: poner los derechos de las mujeres por encima de la vida interna de los partidos. Los hallazgos de la tesis sugieren realizar un análisis subnacional y comparativo entre los partidos políticos nacionales y locales como un primer acercamiento exploratorio. En búsqueda de extender el alcance internacional de la investigación también sería ideal buscar entrevistas con mujeres integrantes de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal).

La tesis tampoco responde cómo sería posible conciliar la protección de las mujeres en puestos políticos y las actividades que demanda su puesto. Dicho de otra forma, todavía hay un gran tema pendiente en cuanto a la compatibilidad entre las medidas de protección y las actividades que una mujer activa políticamente debe realizar; es decir, como diferenciar la protección de una mujer víctima de violencia política de una mujer víctima de violencia doméstica. Ejemplos de ello se mencionaron durante la estrategia empírica: cómo una política debe seguir viendo a su violentador en sesiones de cabildo o campañas políticas. La gran interrogante permanece y no se vislumbra una solución práctica en el futuro próximo, pero próximas investigaciones se fortalecerían mucho de la investigación que realizan los observatorios locales de participación política de las mujeres, así como del trabajo de liderazgo y capacitación con mujeres políticas que realiza la AMCEE y la CIM (ambas en escalas diferentes).

De igual manera, otra pregunta que retoma brevemente para contextualizar pero no resuelve esta investigación es el debate académico relacionado a la definición de la violencia política contra las mujeres. Es importante seguir generando investigación en

este tema, pues actualmente es un debate que incluso escapa el ámbito académico y es en suma relevante para, por ejemplo, la esfera jurisdiccional. Si bien la legislación mexicana adoptó una definición amplia, en la vía jurisdiccional también hay criterios y nueva jurisprudencia que ocasiona un disenso práctico del concepto. En nuevas investigaciones sería sumamente enriquecedor analizar el uso de la definición y los criterios de violencia política contra las mujeres que se emplea en las cinco salas regionales del TEPJF (a saber, Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca) y la Sala Regional Especializada. Así como el impacto de la actual reforma judicial en la atención de la violencia política contra las mujeres.

Otras investigaciones que se podrían realizar en un futuro estarían particularmente relacionadas con las vías de atención penal y jurisdiccional. En el ámbito penal podría investigarse con mayor detalle la relación entre fiscalías y los tribunales de primera instancia. Una vía posible de exploración sería analizar la reclasificación de los casos de violencia política contra las mujeres y la percepción de los jueces de control y ejecución de sanciones sobre el fenómeno de violencia política contra las mujeres: su importancia, obligaciones y propuestas. En el ámbito jurisdiccional, además de la investigación propuesta en el párrafo anterior, sería muy ilustrativo explorar la capacitación que se da en el interior de los tribunales estatales electorales; es decir, ahondar en la feminización de la capacitación en la materia y su impacto dentro de las magistraturas: cuál es la carga de trabajo por género, cuál es el efecto en la metodología empleada en las sentencias, cuánto desconocimiento hay sobre la perspectiva de género en las sentencias y cómo eso puede menguar la atención de la violencia política contra las mujeres en el ámbito jurisdiccional.

Con todo, la atención de la violencia política contra las mujeres en México es una de las experiencias más avanzadas en la región latinoamericana. De hecho, no sería

una exageración decir que los países en América Latina miran hacia México antes que Europa para observar los aciertos y desaciertos de las iniciativas implementadas para atender el fenómeno de violencia que impide a las mujeres desempeñarse íntegramente como políticas de forma segura. Ciertamente, en el extremo de la violencia como son los feminicidios de candidatas o políticas, los protocolos no son efectivos. Pero para que los casos no lleguen a este último punto en el *continuum* hay que detener la violencia mucho antes. Por eso son importantes los protocolos de atención: pues identifican a las sujetas de protección, trazan una ruta de atención integral y contienen las sanciones ante la violencia antes de que se convierta en la expresión más álgida. También, por ello, es de suma importancia la evaluación del diseño de las estrategias para la atención de la violencia política contra las mujeres en el país: por que los ojos del mundo están en nosotros por las razones correctas y porque las mujeres políticas, como ciudadanas, tienen derecho a ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; por que la esfera de las mujeres está en el mundo entero.

Bibliografía

- ACLED. Political Violence Targeting Women, <https://acleddata.com/political-violence-targeting-women/>, 2021.
- ACLED. *Violence Targeting Women in Politics. Trends in Targets, Types, and Perpetrators of Political Violence*, <https://acleddata.com/political-violence-targeting-women/>, 2021.
- ACOBOL y One World Action. *Violencia política en razón de género en Bolivia. Un obstáculo a la participación política de la mujer*, One World Action, 2010, pp. 1-25.
- ACOBOL. *Municipios Libres de Violencia. Paquete de servicios. Construyendo municipios libres de violencia. Atención y Prevención*, ACOBOL, 2010, pp. 1-165.
- ACOBOL. Proyectos, <https://acobol.org.bo/proyectos/>, consultado el 28 de octubre de 2024.
- Albaine, Laura. “Violencia política de género”, *Análisis Carolina*, 2022, núm. 14, pp. 1-13.
- Albaine, Laura. *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021, pp. 1-202.
- AMCEE. Red de Mujeres Electas, <https://amcee.org.mx/red-de-mujeres-electas-amcee/>, consultado el 5 de noviembre de 2024.
- AMCEE. Red Nacional de Candidatas, <https://amcee.org.mx/red-nacional-de-candidatas-amcee/>, consultado el 5 de noviembre de 2024.
- Asociación de Concejalas de Bolivia. Ley 243. Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, <https://acobol.org.bo>, consultado el 12 de abril de 2024.
- Bjarnegård, Elin y Pär Zetterberg (eds.). *Gender and Violence against Political Actors*, Temple University Press, 2023, pp. 1-297.
- Cano, Gabriela. “Las feministas en campaña: la primera mitad del siglo XX”, *Debate Feminista*, 1991, núm. 4, pp. 269-292.
- Celis, Karen y Silvia Erzeel. “Gender Equality” en Robert Rohrschneider y Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 192-210.
- Chelimsky, Eleanor. “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahúan (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México, CLEAR-CIDE, 2018, pp. 203-252.
- CNE, Doris Ruth Méndez Cubillos, <https://cne.gov.co/noticias-destacadas/2-institucional?start=70>, consultado el 26 de octubre de 2024.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*, CEDAW, 26 de julio de 2017, consultado el 1 de octubre de 2024 de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Coneval. *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval, 2019, pp. 1-51.
- Coneval. *Términos de Referencia de la Evaluación en Materia de Diseño con Trabajo de Campo*, Abril 2020, pp. 1-27.

- Consejo Nacional Electoral Colombia. *Campaña Súbete al Bus*, <https://www.youtube.com/watch?v=PPRKtxwy71s>, consultado el 23 de octubre de 2024.
- Consejo Nacional Electoral. *Aproximación a una Ruta Pedagógica, preventiva e institucional para la atención de la violencia contra mujeres en política en razón de género*, CNE, NDI, ONU Mujeres, 2020, pp. 1-73.
- Cote, Claudia y Rebeca Moreno. Resistiendo juntas y acompañando desde la adversidad, *Animal político*, 5 de septiembre de 2024, <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/diversas-y-juntas/violencia-politica-electoral-candidatas>, consultado el 7 de noviembre de 2024.
- FEPADE. *Informe de la FEPADE sobre la atención de casos de Violencia política contra las mujeres: Diagnóstico y avances (2013-2016)*, Enero 2017, *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General del Estado de Baja California. *Protocolo para atender casos de violencia política en razón de género de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General del Estado de Baja California*, <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/lineamientos/ProtocoloViolenciaContraLaMujer.pdf>, consultado el 7 de noviembre de 2024.
- Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas. “Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México”, en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 1-22.
- Freidenberg, Flavia y María Cristina Osornio Guerrero. “Las consecuencias imprevistas de la participación: la violencia política hacia las mujeres en México” en Flavia Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 273-298.
- Freidenvall, Lenita et al. (eds.), *Cuotas de género. Visión comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 1-182.
- Galindo, Hermila. *Estudio de la Srita. Hermila Galindo con motivo de los temas que han de absolverse en el Segundo Congreso Feminista de Yucatán Mérida*, Yucatán, Imprenta del Gobierno Constitucionalista, p. 25 citada por Gabriela Cano, “Las feministas en campaña: la primera mitad del siglo XX”, *Debate Feminista*, 1991, núm. 4, pp. 273-274.
- González Gómez, Javier. “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 1-522.
- Hevia Rocha, Teresa (coord.). *Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Guía práctica para saber qué es, qué hacer y a dónde acudir*, México, Senado de la República, 2021, pp. 1-139.
- IEEPCNL. *Protocolo de actuación para atender casos de violencia política contra las mujeres en razón de género del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León*, 2024, pp. 1-176.
- IEPC. *1,2,3 para atender y sancionar la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, p. 1-66.
- INE, “Evolución normativa en México. Paridad.”, <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>, consultado el 11 de septiembre de 2024.

- INE. Informes del Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG), 2021 - 2023.
- Inmujeres, *Informe de Labores del Instituto Nacional de las Mujeres*, INMUJERES, Abril 2016, p. 1-128.
- IPU. “Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos de Europa”, 2018, pp. 1-20.
- Jurado Nacional de Elecciones. *Plataforma Observa Igualdad*, <https://observaigualdad.jne.gob.pe>, consultado el 23 de octubre de 2024.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín. “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, 2016, núm. 1, p. 127-162.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín. “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”, *Política y Gobierno*, 2016, núm. 2, pp. 459-490.
- Krook, Mona Lena. *Violence against Women in Politics*, Oxford, Oxford University Press 2020.
- Llanos, Beatriz y Vivian Roza. “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos”, en Flavia Freidenberg et al (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 69-97.
- Lister, Ruth. *Citizenship: Feminist Perspectives*, Nueva York, Palgrave, 2003, p. 1-323.
- Martínez Sánchez, María Luisa. “La violencia de género en las interacciones cotidianas del Primer Congreso Paritario de Nuevo León”, en *Primera Legislatura Paritaria de Nuevo León. Experiencias y Reflexiones*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2021, p. 203-233.
- MOE. *Protocolo para la Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres en Política en Colombia*, 2021, pp. 1-73.
- Monitor de Violencia Digital de Género en Uruguay. <https://www.violenciadigitalmujeres.uy>, consultado el 4 de noviembre de 2024.
- Monteón González, Humberto y Gabriela María Luisa Riquelme Alcántar, “El presidente Cárdenas y el sufragio femenino”, *Espiral*, 2007, núm. 38, p. 81-109.
- National Democratic Institute, *No Party To Violence: Analyzing Violence Against Women In Political Parties. Compendium Report of Country Pilots in Côte d’Ivoire, Honduras, Tanzania, and Tunisia*, 2019, pp. 1-48.
- NDI y Meta. *Enfrentando la violencia política contra las mujeres*, https://mujerpoliticasinviolencia.com/wp-content/uploads/2022/02/1fec0e05.enfrentando-la-violencia-politica-contra-las-mujeres-colombia-3.2_feb22.pdf, consultado el 4 de noviembre de 2024.
- NDI. “No Party To Violence: Analyzing Violence Against Women In Political Parties. Compendium Report of Country Pilots in Côte d’Ivoire, Honduras, Tanzania, and Tunisia”, 2019, pp. 1-26.
- Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México. “Protocolos de Partidos Políticos”, <https://observatorio.Inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?l=e4da3b7fbbce2345d7772b0674a318d5>
- Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política. consultado el 27 de octubre de 2024 de <https://mujerpoliticasinviolencia.com/quienes-somos/>
- OEP. Mujeres libres en política. Guía para combatir el acoso y la violencia política digital (AVP), <https://asuntosdelsur.org/wp->

- [content/uploads/2020/11/GUIA_CIBERACOSO_IMPRESA.pdf](#), consultado el 4 de noviembre de 2024.
- ONU Mujeres, *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos con Perspectiva de Género Derechos Humanos e Interculturalidad*, 2017, pp. 1-52.
- ONU Mujeres, PNUD y TEPJF. *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*, México, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2014, p. 1-6.
- ONU Mujeres, *Violence Against Women in Politics A Study Conducted in India, Nepal and Pakistan*, 2014, pp. 1-105.
- ONU Mujeres. *Handbook of Electoral Gender-Based Violence*, 2017, pp. 1-2.
- Otálora Malassis, Janine M. “Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas”, en Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle (eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017, pp. 145-157.
- Parsons, Craig. *How To Map Arguments in Political Science*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, pp. 1-208.
- Patton, Michael Q. “Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México, CLEAR-CIDE, 2018, pp. 253-269.
- Phillips, Anne. “Descriptive Representation Revisited” en Robert Rohrschneider y Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 175-191.
- Piscopo, Jennifer M. “Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política,” *Política y Gobierno*, 2016, núm. 2, pp. 437-458.
- Rossi, Peter H. *et al.*, “An Overview of Program Evaluation”, en su libro *Evaluation: a Systematic Approach*, California, SAGE Publications, 2004, pp. 12-43.
- Rossi, Peter. *et al.*, “Identifying Issues and Formulating Questions” en su libro *Evaluation. A Systematic Approach*, California, Sage Publications, 2004, pp. 80-112.
- Saldaña Pérez, Lucero. 8 de noviembre de 2012, Sistema de Información Legislativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/11/asun_2912825_20121108_1352389879.pdf
- Secretaría General de los Estados Americanos. *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos*, Washington, D.C., OEA, 2008, pp. 1-32.
- SAP International. “*Violence Against Women In Politics. Defining Terminologies and Concepts*”, 2010, pp. 1-34.
- Serret, Estela. “Identidades de género y división de espacios sociales en la modernidad”, en Ángel Sermeño y Estela Serret (coords.), *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2008, pp. 91-120.
- Serrano Oswald, Serena Eréndira. “Gender based political violence against women in Mexico from a regional perspective, *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 2023, pp. 135–157.

- TEPJF. *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, 2017, pp. 1-177.
- TEPJF. *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres*, 2016, pp. 1- 81.
- TSE, *Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política en El Salvador*, 2023, pp. 1-60.
- Weiss, Carol H. “Preparando el terreno”, en Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, México, CLEAR-CIDE, 2015, pp. 43-84.
- Zankys, Gabriela Zaua. “Informe sobre los casos de acoso y violencia política durante el proceso electoral 2020”, *Tejedoras. Revista sobre democracia y género*, 2(2021), pp. 155-164.

Leyes y Reglamentos

- Diario Oficial de la Federación, *ACTA de Decisión colegiada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la que se acordó la reforma al Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativa a la creación de la Defensoría Pública Electoral Especializada en la Atención de Asuntos de Violencia Política en Razón de Género*, 18 de abril de 2024, consultado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5723759&fecha=18/04/2024#gsc.tab=0
- INE, *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, Ciudad de México, INE, 2020, p. 4.
- Ley 243 Contra el Acoso y Violencia Política contra las Mujeres, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_243.pdf , consultada el 28 de octubre de 2024.
- Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 20 bis
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género.
- OEP, Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/05/reglamento_renuncias_denuncias_acoso_politico_2017.pdf, consultado el 28 de octubre de 2024.
- Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, : <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/16/20/1>, consultado el 27 de octubre de 2024.
- Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública.

Reglamento para el Trámite de Recepción de Denuncias por Acoso y Violencia Política de Mujeres Candidatas, Electas o en Función Político Pública, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/05/reglamento_denuncias_acoso_politico_2017.pdf, consultado el 28 de octubre de 2024

Anexos

Anexo 1.

Índice de Exigencia Legislativa en ordenamientos estatales respecto a violencia política contra las mujeres

Entidad Federativa	Conceptualización	Coordinación	Protección	Sanciones	Reparación	Protocolo estatal	Total
Morelos	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Oaxaca	1	1	1	1	1	1	6
Yucatán	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Aguascalientes	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Chiapas	1	1	1	1	1	1	6
Hidalgo	1	1	1	1	1	1	6
Jalisco	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Puebla	1	1	1	1	1	1	6
Quintana Roo	1	1	1	1	1	1	6
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1	6
Sinaloa	0.5	1	1	1	1	0.5	5
Veracruz	0.5	1	1	1	1	1	5.5
Sonora	1	1	1	0.5	1	1	5.5
Ciudad de México	1	0	1	1	1	0.5	4.5
Colima	1	1	1	1	1	0	5
Tlaxcala	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Baja California Sur	1	0	1	1	1	0.5	4.5
Tamaulipas	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Coahuila	1	1	1	1	0	0.5	4.5
Durango	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Guanajuato	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Nayarit	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Nuevo León	1	1	1	1	1	1	6
Estado de México	1	1	1	1	1	1	6
Zacatecas	0.5	0	1	1	1	0.5	4
Chihuahua	0.5	1	1	1	0	0	3.5
Guerrero	0.5	0	1	1	1	1	4.5
Querétaro	0.5	0	1	1	0	1	3.5
Tabasco	0.5	0	1	1	1	1	4.5
Campeche	0.5	1	0.5	1	0	0.5	3.5
Baja California	1	0	1	1	1	0.5	4.5
Michoacán	0.5	0	1	1	0	0.5	4

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión legislativa estatal. Para ello, se consultó el Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las páginas de los congresos estatales y de los Organismos Públicos Locales Electorales de cada estado.

Para establecer los códigos de cada uno de los ordenamientos utilicé la metodología de Freidenberg y Gilas (2020). Los estados que obtuvieron un puntaje > 4.5 se clasificaron como normativas con un nivel alto. Aquellos que obtuvieron ≤ 4.5 nivel medio y ≤ 3.5 nivel bajo. En el siguiente cuadro puede observarse la descripción de cada criterio establecida por las autoras. Vale la pena notar que yo añadí el criterio de protocolo estatal a la evaluación.

Criterio	Indicador	Medición	Valores para la medición
Conceptualización	Nivel de tipificación de la violencia política en razón de género.	¿Contiene una definición amplia de violencia política de género?	0. Ausente en la norma 0.5. Restringida: no especifica las conductas o contiene una definición limitada. 1. Amplia: se apega a lo establecido por la Ley Modelo
Coordinación institucional	Nivel de coordinación y cooperación entre las instituciones.	¿Establece mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades?	0. No incluye obligaciones específicas para las autoridades electorales en el sistema estatal de atención la violencia política de género 0.5. Incluye obligaciones específicas menores para las autoridades electorales en el sistema estatal 1. Incorpora obligaciones específicas contundentes y mecanismos de cooperación y coordinación claros para la actuación de las autoridades electorales en el sistema estatal de atención a la violencia política
Protección	Nivel de protección para las víctimas de la violencia política en razón de género	¿Establece los medios de protección de las víctimas de manera idónea y suficiente?	0. No establece ningún tipo de mecanismos de protección. 0.5. No especifica los medios para los casos de violencia política en razón de género, aunque los prevé en general para la violencia contra las mujeres.

			1. Incluye medios específicos para atender la violencia política de género.
Sanción	Nivel de sanción a los responsables por los actos de violencia.	¿Establece sanciones especiales a los perpetradores de actos de violencia política de género?	0. No establece ningún tipo de sanciones por actos de violencia política en razón de género. 0.5. No especifica las sanciones para los casos de violencia política en razón de género sino que se aplican las reglas generales. 1. Incluye la inelegibilidad de las personas que hubiesen sido sancionadas por actos de violencia política en razón de género
Reparación	Nivel de reparación de los derechos de las víctimas.	¿Establece medios de reparación a las víctimas idóneos y suficientes?	0. No establece ningún tipo de medios de reparación a las víctimas 0.5. No especifica los medios de reparación para las víctimas de la violencia política de género 1. Incluye medios de reparación específicos idóneos y eficientes para las víctimas de la violencia política de género
Protocolo estatal	Nivel de especificidad del material para orientar a víctimas y autoridades	¿El protocolo estatal establece el contenido básico para orientar a víctimas y autoridades en la atención de casos de violencia?	0. No tiene un protocolo estatal 0.5. Contiene los elementos básicos (definición, medidas, sanciones, instituciones competentes) para orientar a víctimas y autoridades en casos

			de violencia política contra las mujeres. 1. El protocolo contiene los elementos básicos y destaca por un elemento original o pedagógico.
--	--	--	--

Fuente: Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas, “Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México”, en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 9-10.

Cuadro 3.3 Comparación textual de los protocolos

Rubros analizados	Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (2017)	Protocolo del Instituto Nacional Electoral para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género (2022)
Objetivo general	Protocolo tiene como propósito orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género, facilitar la implementación de las obligaciones internacionales, nacionales y locales, así como dar cumplimiento al deber de debida diligencia.	Establecer los ejes rectores de la atención de primer contacto y de la elaboración del análisis de riesgo que permita determinar la necesidad de dictar las medidas de protección y/o plan de seguridad a las mujeres que presenten una queja o denuncia por VPMRG ante el INE, así como para su seguimiento.
Objetivos específicos	• Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; • Servir de guía para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones; • Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, para hacer frente a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; y • Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.	• Establecer el procedimiento a seguir desde el primer contacto que se tenga con las mujeres que presenten alguna queja o denuncia ante el INE por VPMRG. • Establecer el procedimiento para la orientación y/o canalización de la víctima en los casos que requieran atención especializada (médica, psicológica, etc.) y/o se esté ante la presencia de hechos que pudieran ser constitutivos de delito. • Desarrollar el procedimiento en el caso de que se presente una queja o denuncia que no sea competencia del INE, pero se advierta la urgencia extrema de la emisión de medidas de protección. • Determinar el procedimiento para la realización del análisis de riesgo. • Establecer el mecanismo para la aplicación del Cuestionario de evaluación de riesgo.

		• Establecer, a partir del análisis de riesgo, el procedimiento para el otorgamiento de medidas de protección, para los casos que se dicten en favor de la víctima, cuando su vida, libertad, seguridad o integridad se encuentren en riesgo inminente. • Determinar el proceso de seguimiento de las medidas de protección, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial con la autoridad o autoridades encargadas de su ejecución. • Establecer los criterios para determinar la necesidad de emitir medidas de protección adicionales. • Indicar el proceso para brindar apoyo a la víctima en la elaboración de un plan de seguridad que le permita identificar el riesgo en el que se encuentra y establecer estrategias que permitan mitigarlo. • Establecer los criterios para solicitar el apoyo de la autoridad policial en la elaboración del plan de seguridad.
Actores involucrados	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Instituto Nacional Electoral Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales ¹⁸² Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas Instituto Nacional de las Mujeres Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Instituto Nacional Electoral Organismos Públicos Locales Electorales
Alcance	Al respecto de su obligatoriedad, la SCJN ha establecido algunos criterios respecto de la naturaleza	El protocolo es de observancia obligatoria por parte de las autoridades electorales que forman

¹⁸² Antes conocida como Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE).

	jurídica de los protocolos, señalando que sólo constituye una guía orientada a garantizar el acceso a la justicia, realizada, además, con el fin de proveer a quienes juzgan una herramienta de auxilio para su función.	parte del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Es decir, para el INE y los OPLEs.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el documento oficial de cada Protocolo.

Anexo 2.

Cuadro 2.2. Grupos y personas entrevistadas para la evaluación

Grupo	Nombre	Perfil	Fecha de entrevista
1 – Comisión Revisora	Paula Soto	Integrante de la Comisión Revisora, representante de INMUJERES	05/08/2024
	Marcela Talamás	Integrante de la Comisión Revisora en 2017 y encargada de elaborar la versión 2016 del Protocolo	04/09/2024
	Teresa Hevia	Coordinadora de la actualización del Protocolo en 2017	26/08/2024
	Paulina Grobet Vallarta	Integrante de la Comisión Revisora, representante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	10/09/2024
	Carla Elena Solís Echegoyen	Integrante de la Comisión Revisora, representante de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)	24/08/2024
	Mirna Acevedo Salas	Integrante de la Comisión Revisora, integrante de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)	29/08/2024
2 – Implementación del Protocolo	Rebeca Moreno (Aúna)	Integrante de Aúna México	29/07/2024
	Karen Lizbeth Juárez Rosete	Agente del Ministerio Público Investigador de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), dependiente de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí	12/08/2024
	Santiago Daniel Román Ortiz	Agente del Ministerio Público en Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), dependiente de la Fiscalía General del Estado de Morelos	15/08/2024

	Mildred Beatriz Ruiz Amador y Salma Vázquez	Directora de la unidad de consultoría jurídica de la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales en Baja California y Coordinadora de investigación	16/08/2024
	Angelo Fernando Cerda Ponce	Subdirector de Procedimientos de Remoción de Consejeros Electorales de los OPL y Violencia Política contra las Mujeres en la UTCE del INE	19/08/2024
	Daniel Alejandro Cordero García	Agente del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales en Jalisco	20/08/2024
	Martín Evaristo Gómez Silva	Agente del Ministerio Público en Guanajuato	22/08/2024
	Alejandra Esquivel Quintero	Consejera Electoral en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (IEEPCNL)	02/09/2024
	Melba Mayela Salazar Treviño	Jefa de Procedimientos Sancionadores adscrita a la Dirección Jurídica del IEEPCNL	10/09/2024
	Gloria Esther Mendoza Ledesma	Consejera del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) y Secretaria de Género en AMCEE	10/09/2024
	Amalia Pulido Gómez y Alejandra Quezada	Consejera Presidenta IEEM e Integrante de la Unidad de Género del IEEM	23/08/2024
	Claudia de la Garza	Magistrada del Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León.	11/09/2024
3 – Magistradas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¹⁸³	Sergio Díaz Rendón	Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	25/09/2024
	Claudia Valle Aguilasochó	Magistrada Presidenta de la Sala Regional Monterrey	01/09/2024

¹⁸³ N. del A: También se contactó a la Magistrada Janine Otálora y al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero no fue posible agendar la entrevista.

4 – Académicas y especialistas en la materia	Macarena Velázquez (Aúna/OEA)	Especialista en el litigio estratégico de casos de VPCM	07/08/2024
	Karolina M. Gilas	Académica en la UNAM e integrante de la Comisión Revisora	12/08/2024
	Marta Martínez (OEA)	Especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)	06/09/2024
	Jeraldine del Cid	Investigadora en la Flacso México y experta en Políticas Públicas	27/08/2024

Anexo 3.

Cuestionarios elaborados para las entrevistas.

Grupo 1.

- Trayectoria profesional y cómo llegó a trabajar en el Protocolo en 2017 (¿en qué aspecto del Protocolo colaboró?). Preguntar por la experiencia comparada si también trabajó en el Protocolo en 2016.
- ¿Por qué decidieron realizar una segunda versión del Protocolo en 2017?
- ¿Cuáles fueron las instituciones más involucradas en el proceso?
- ¿Cuáles representantes/instituciones estuvieron en desacuerdo? ¿Por qué? ¿Cuál fue su postura?
- ¿Cuáles son las 3 o 4 fortalezas del Protocolo?
- ¿Cuáles son las 3 o 4 áreas de oportunidad más apremiantes?
- Profundizar en las áreas de oportunidad que la persona entrevistada mencione. Posibles preguntas de seguimiento:
- ¿Por qué se decidió ampliar la parte conceptual del Protocolo?
- ¿Cuáles fueron las mayores dificultades para determinar las atribuciones de las instituciones?
- Los objetivos del Protocolo en ambas versiones identifican la necesidad de orientar en el ámbito local, pero esto no se refleja en el Protocolo. ¿Por qué no se especifica con mayor detalle la aplicación del Protocolo en el ámbito local?
- La autonomía de los partidos y la justicia intrapartidaria: La legislación establece que “sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal” (art. 47, LGPP). ¿En la elaboración del Protocolo hubo propuestas para mejorar la justicia intrapartidaria? ¿Hubo representantes en desacuerdo? ¿cuáles fueron sus razones?
- ¿Los protocolos internos de los partidos son suficientes?
- ¿Es posible respetar la autonomía de los partidos al tiempo que se protegen los derechos de las mujeres en la política?
- Dada la materia político-electoral de la cual trata el Protocolo, ¿por qué no se consideró realizar múltiples ediciones/instaurar mecanismos de revisión?
- El Tribunal ha creado Defensorías con el objeto de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas o algunas de las personas que los integren y recientemente se creó la Defensoría Especializada en VPCM (2022), ¿por qué no se adoptó este esfuerzo desde antes?
- Con el beneficio del tiempo transcurrido y si tuviera que participar en la elaboración del Protocolo hoy, ¿qué cambios sugeriría en el proceso de elaboración y en el protocolo mismo?
- ¿En su experiencia en [Institución] se atendió ese caso con base en lo establecido por el Protocolo? ¿Hubo coordinación con alguna otra institución? ¿Cómo fue esa interacción?

Grupo 2 - ADMINISTRATIVA

- Trayectoria profesional y cómo llegó a trabajar como Consejera en el Instituto Electoral del Estado de México. ¿Por qué le interesó el tema de VCPM?
- La autonomía de los partidos y la justicia intrapartidaria: La legislación establece que “sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal” (art. 47, LGPP). ¿Los protocolos internos de los partidos son suficientes? ¿Es posible respetar la autonomía de los partidos al tiempo que se protegen los derechos de las mujeres en la política? ¿hay alternativas para mejorar la justicia intrapartidaria? ¿Cómo podemos exigirles más a los partidos políticos que utilizan el presupuesto dedicado al liderazgo de las mujeres?
- El Tribunal ha creado Defensorías (Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas y luego llamada Defensoría Pública Electoral) con el objeto de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas o algunas de las personas que los integren y recientemente se creó la Defensoría Especializada en VPCM (2022), ¿en el IEEPCNL tienen alguna iniciativa parecida?

- Es clave mantener vínculos interinstitucionales y también generar alianzas con empresas del rubro digital para que contribuyan a prevenir y combatir la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, como es el caso de compañías como Meta, propietaria de Facebook, Instagram y WhatsApp, que ya cuenta con mecanismos para combatir comportamientos de acoso, amenazas o ataques directos contra las mujeres en dichas aplicaciones digitales. ¿Qué otras alianzas deben de propiciarse/fortalecerse? ¿TIENEN CONVENIOS DE COLABORACIÓN? ¿los consideran necesarios?
- Uno de los esfuerzos institucionales que me llamó la atención fue “La Red de Mujeres Electas”[1] y la “La Red de Mentoría de la Red de Mujeres Electas” es una estrategia que busca contribuir a la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Constituyendo un canal de comunicación institucional que permita orientar, capacitar y proporcionar información sobre esta modalidad de violencia a las mujeres que hayan resultado electas derivado de un proceso electoral, a través de la postulación de un partido político, candidatura independiente, común o coalición, que se encuentren en el ejercicio del cargo público. Pero también me llamó mucho la atención el MÓDULO DE ORIENTACIÓN DEL IEPCNL. ¿Quiénes impulsaron la propuesta? ¿Por qué la desarrollaron? ¿Es una iniciativa que incluye a todos los OPLEs? ¿Es obligatoria? ¿Hay mecanismos de seguimiento?
- Vi que tienen dos Protocolos: Protocolo para Atender Casos de Violencia Política en Razón de Género en Nuevo León (2020) y Protocolo de Actuación para Atender casos de violencia política contra las mujeres en razón de género del IEPCNL (2024).
- ¿Por qué decidieron realizar un nuevo Protocolo en 2024 con su correspondiente Guía Práctica? ¿Cada cuánto se realiza el Protocolo? ¿se publica una nueva versión en cada proceso electoral? ¿Utilizaron el protocolo del Tribunal como referente para realizar la guía?
- Cambios versión 2020 y 2024: Identificación de factores de riesgo, plan de seguridad, procedimiento especial sancionador, medidas cautelares, órdenes de protección, atenciones en el espacio de psicoterapia (me llamó la atención: tienen personas psicólogas y persona perita en psicología), anexo único de formatos...
- ¿Se comparte el dictamen de la persona perita en psicología con, por ejemplo, la fiscalía local o el tribunal?
- Con el beneficio del tiempo transcurrido y si tuviera que participar en la elaboración del Protocolo hoy, ¿qué cambios sugeriría en el proceso de elaboración y en el protocolo mismo? ¿Cómo se vería un Protocolo actualizado?
- ¿Cuáles son las 3 o 4 fortalezas del Protocolo?
- ¿Cuáles son las 3 o 4 áreas de oportunidad más apremiantes?

Grupo 2 - JURISDICCIONAL

- Tengo entendido que llegó al TEE en octubre de 2019... ¿Cómo cambió el uso del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las mujeres en Razón de Género 2017 a partir de la reforma del 13 de abril de 2020 (material de referencia, ruta de acción...)?
- ¿Se utilizaba antes de la Reforma?
- ¿Cumplió con los objetivos de orientar y facilitar la colaboración entre instituciones electorales?
- ¿Se crearon nuevos documentos para analizar las sentencias que llegaban en materia de VPG?
- ¿Se utiliza una Metodología estandarizada para analizar la materia de VPG?
- En el caso de Monterrey, ¿por qué cree que se optó por el Plan de Acción de Rabat como metodología en lugar de jurisprudencia de la Sala Superior?
- ¿Su metodología de 3 elementos la comparte con algún magistrado?
- Fortalezas y áreas de oportunidad del Protocolo (conceptual)
- Cambios que sugeriría para una nueva versión del Protocolo
- ¿En el Tribunal reciben capacitación en materia de VPG?

- ¿Qué tan frecuente sucede que la Sala Regional modifica la sentencia del Tribunal y actualiza por VPG o declara la inexistencia de VPG? (JDC-12-2023, así como su impugnación ante la Sala Regional)

Grupo 2 - PENAL

- Trayectoria profesional y cómo llegó a trabajar como enlace de atención en la materia y cual es su puesto actual
- ¿Podría describirme cuál es el procedimiento para interponer una denuncia en el FISEL en la materia? ¿Cuál es el camino que sigue una denuncia una vez que se determina que el caso sí configura como VPCM?
- ¿El Protocolo es la primera fuente de información a la cual recurren para atender los casos de violencia política contra las mujeres? ¿Cuál es el uso que le dan al Protocolo en su institución? (material de referencia, material en desuso, material pedagógico para víctimas?)
- Si la respuesta es negativa, ¿a qué información recurren para guiarse?
- Como agente del ministerio público, ¿recibe algún tipo de capacitación en la materia de VCPM?
- ¿Cuál es su temporalidad? Anual, semestral...
- ¿Cuál es su modalidad? Virtual, presencial...
- ¿Realizan algún tipo de exámenes?
- ¿Cuál es el contenido de la capacitación? (leyes generales, leyes locales, protocolos de los Organismos Públicos Locales)
- ¿Las mujeres que denuncian han mencionado el Protocolo?
- ¿Dentro de su institución se realiza algún tipo de difusión al Protocolo?
- ¿Por qué medio llega el mayor número de denuncias? (Fisenet, Fisetel, en las instalaciones de FISEL, todavía hay FEPADEMÓVIL?)
- Los casos que registran, ¿suceden fuera de la zona metropolitana?
- ¿Cuáles son los desafíos más grandes para el Protocolo?
- Profundizar en las áreas de oportunidad que la persona entrevistada mencione. Posibles preguntas de seguimiento:
- ¿Cuál es su relación con el OPLE? ¿Cuáles son las mayores dificultades en términos de coordinación en la materia? ¿Y con el tribunal electoral?
- ¿Cómo es la interacción las demás instituciones cuando se remite un caso? ¿el FISEL tiene los recursos para dar el acompañamiento del caso?
- ¿Considera que el Protocolo responde al contexto de justicia electoral más amplio? (en términos de sentencias, nuevos criterios de la Sala)
- ¿En su experiencia ha notado alguna tendencia/motivos por los cuales se determina el no ejercicio de la acción penal que sean resultado de una solicitud incompleta o mal registrada?
- Examen psicológico: ¿las víctimas van?
- ¿El juez de control reclasifica las denuncias?
- ¿Considera que les sería de utilidad un Protocolo penal para la atención de casos de vpcm?

El grupo 3 no tienen cuestionario estandarizado. Cada entrevista cambió las preguntas según la experiencia de la persona entrevistadas.

Anexo 4.

Cuadro 2.0. Comparación entre objetivos de la versión 2016 y 2017 del Protocolo.

Objetivos del Protocolo (2016)	Objetivos del Protocolo (2017)
1. Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres; 2. Evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas; 3. Generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables de hacer frente a casos de violencia política contra las mujeres, y 4. Servir de guía, a partir de un enfoque general, para atender la violencia política con elementos de género en todas sus vertientes, a nivel federal, estatal y municipal.	1. Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género 2. Servir de guía para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones; 3. Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, para hacer frente a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; y 4. Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

Fuente: *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres* (2016) y *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017).

Anexo 5.

Cuadro 2.3 Atribuciones de las instituciones en la atención de los casos

Institución	Atribuciones	Vía de atención	Tipo de atención
INE	El INE es la autoridad competente para investigar y sancionar infracciones a las leyes electorales a través de su Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE). En el caso de violencia política, sin embargo, la facultad de sancionar corresponde a la Sala Regional Especializada cuando el PES proviene del INE y a los Tribunales Locales Electorales cuando el PES proviene de los OPLEs. Si la infracción se enmarca en procesos electorales locales, la competencia de investigación será del OPLE.	Administrativa. La atención se da por medio del Procedimiento Especial Sancionador (PES).	Directa
FEPADE	Es el órgano encargado de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales. Tiene la obligación constitucional de promover, garantizar y proteger el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y personas ofendidas.	Penal. La atención se da por medio de la apertura de carpetas de investigación y su posible judicialización. Se busca la perspectiva de género en la investigación.	Directa
CEAV	Está facultada para ser el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV). Sus atribuciones principales para la materia son: Garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas de delitos o por violación a sus derechos humanos, para lograr su reincorporación a la vida social. Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas.	Acompañamiento integral	Directa

CONAVIM	La CONAVIM tiene el mandato de formular las bases de coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Es la encargada de coordinar los Centros de Justicia para las Mujeres.	Acompañamiento integral	Directa
FEVIMTRA	Tiene en sus facultades la investigación de los delitos del orden federal. Es la encargada de: Investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres y trata de personas. Brindar atención integral a víctimas y ofendidos(as) de estos delitos, consistentes en asesoría jurídica, psicológica, de trabajo social, de antropología social y médica. La violencia política como delito electoral es atribución de FEPADE, pero la víctima puede recurrir a la FEVIMTRA si lo que sufrió se enmarca en los supuestos de la LGAMVLV.	Acompañamiento integral	Directa
TEPJF	El TEPJF es la máxima autoridad en materia de justicia electoral. Tiene la facultad de resolver las impugnaciones de los procesos electorales que se desarrollen en nuestro país; sus facultades son jurisdiccionales, por lo que no puede atender directamente a una víctima de violencia política, aunque sí puede resolver casos relacionados con dicha violencia.	Jurisdiccional. La atención se da por medio de la resolución de impugnaciones. En materia de violencia política usualmente los medios de impugnación son: Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) y el Recurso de Revisión del Procedimiento	Indirecta ¹⁸⁴

¹⁸⁴ N. de la A.: La Defensoría Pública Electoral sí presta servicios de asesoría y acompañamiento legal, lo cual califica como atención directa. Pero el TEPJF como institución no brinda este tipo de atención.

	Puede dictar órdenes de protección en colaboración con las autoridades correspondientes.	Especial Sancionador (REP).	
INMUJERES	Sus facultades son promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros. Así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.	Políticas públicas	Indirecta
Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob	Tienen como función establecer en la Administración Pública Federal una política de estado en materia de derechos humanos que promueva, implemente, respete y garantice la aplicación de los mismos. No tiene la facultad específica para atender casos de violencia política contra las mujeres, pero puede elaborar un análisis de riesgo y plan de protección de la víctima a petición del INE, FEPADE o TEPJF.	Sustentación del caso de manera integral	Indirecta

Fuente: Elaboración propia con base en el *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017).

Anexo 6.

Cuadro 2.4 Entrecruce de vulnerabilidades en los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a quejas y denuncias

Institución	Corresponde a las características de la población de acuerdo a situaciones críticas	Formatos definidos	Disponibles
INE	Sí, ámbito local. Se establece el enfoque interseccional en la atención.	Sí, el PES está definido.	Sí, en la página de internet del instituto.
FEPADE	Sí, ámbito local y mujeres indígenas. Las mujeres, además, tienen acceso a folletos traducidos sobre como identificar la violencia ¹⁸⁵ y posibilidad de intérpretes al levantar la denuncia (entrevista fiscalía electoral San Luis Potosí).	Sí, el formato de denuncia.	No
CEAV	Sí, ámbito local. En ese nivel atienden por medio de las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas.	No	No
CONAVIM	Sí, ámbito local son las encargadas de coordinar los Centros de Justicia para las Mujeres. Organismos de los cuales se apoyaba CEAV para la atención de casos cuando estaban sobrepasados (entrevista a Mirna Acevedo).	No	No
FEVIMTRA	No	No	No
TEPJF	Sí, ámbito local y mujeres indígenas. La cadena impugnativa (INE-Sala Regional Especializada-Sala Superior o OPLE-TEE-Sala Regional) permite más de una instancia de	No	No

¹⁸⁵ Fiscalía General de la República, Material de difusión. Violencia Política contra las mujeres, consultado de: https://www.fgr.org.mx/swb/fisel/Violencia_Politica, 12 de septiembre de 2024.

	impugnación. La creación de la Defensoría fue completamente una iniciativa diferenciadora.		
INMUJERES ¹⁸⁶	No	No aplica	No aplica
Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob	Sí, se realiza un análisis de riesgo de las mujeres a petición de las institución en el cual se establece el nivel de discriminación de las mujeres.	Sí, establece el análisis de riesgo pero no profundiza en las preguntas que se realizan.	No

Fuente: Elaboración propia con base en el *Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género* (2017).

¹⁸⁶ N. de la A.: El trabajo de INMUJERES, no se plasma en el Protocolo pero sí en las acciones de difusión que realizaron después de su publicación. Por ejemplo Teresa Hevia en su entrevista comentó que desarrollaron un Índice de Participación Política donde tenían indicadores en la materia y que fue esta institución quien se dio al trabajo de consensuar con cada una de las instituciones o secretarías locales para ver cómo estaba el panorama de su legislación al respecto.

Anexo 7.

Cuadro 2.5. Matriz para la evaluación de diseño del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (2017) con hallazgos resumidos

Criterio de evaluación general	Criterio de evaluación específico	Pregunta de evaluación	Hallazgo
Efectividad En qué medida se cumplen los objetivos explícitos del Protocolo. ¹²⁶	Identificación de casos	El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Protocolo está identificado de la siguiente manera: a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida. b) Causas, efectos y características del problema. c) Se define la población que tiene el problema o necesidad. d) Se define el plazo para su revisión y su actualización.	El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Protocolo se formula como una situación que puede ser revertida y un hecho negativo: la ausencia de un marco normativo integral y el aumento de casos de violencia política contra las mujeres. Las causas, efectos y características de la situación que puede ser revertida no se elaboran a profundidad mientras que estos puntos del hecho negativo sí. Se define la población objetivo mas no el plazo para la revisión y actualización del problema.
		¿Los objetivos son claros y concretos sin dejar dudas sobre su significado?	Los objetivos del Protocolo son, en su mayoría, claros mas no concretos. Todos los objetivos son descritos de forma clara en tanto logran comunicar los propósitos subyacentes de la intervención: identificación de la violencia, orientación a actoras relevantes y coordinación institucional. Sin embargo, la mitad de los objetivos (a saber, el número dos y tres) fallan en ser demasiado abstractos, lo cual permite que exista ambigüedad en la intervención.
		¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el Protocolo lleva a cabo?	El Protocolo se sustenta de forma empírica en la ausencia de un marco normativo legal en el país. Sin embargo, va en contra de la lógica usual que sigue una intervención de esta índole; a saber, jurisprudencia-ley-protocolo. El testimonio presentado confirma la urgencia de sentar las bases de un documento conceptual e interinstitucional.

¹²⁶ Los objetivos del Protocolo son: 1) Facilitar la identificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género; 2) Servir de guía para las autoridades en la atención de esta modalidad de la violencia, en el ámbito federal, de conformidad con sus atribuciones; 3) Favorecer una adecuada coordinación entre las instituciones federales, para hacer frente a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; y 4) Orientar a las mujeres víctimas de violencia política en razón de género en el ámbito federal y local (estatal y municipal) acerca de lo qué es y no es dicha violencia, así como de las autoridades a las que pueden acudir para ser atendidas.

	Orientación a mujeres	Existe un diagnóstico de la población objetivo del Protocolo que describa de manera específica: a) Cuantificación y características de la población que presenta el problema. b) Ubicación territorial de la población que presenta el problema. c) El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico del problema que experimenta la población d) Cuenta con mecanismos para identificar su población. Y, en caso de contar con estos, especifica cuáles y qué información utiliza para hacerlo. ¿El protocolo es accesible para la población objetivo y es claro y concreto sobre a dónde pueden recurrir para recibir atención?	El diagnóstico de la población objetivo del Protocolo describe de manera específica las características de la población que enfrenta el problema, pero son limitativas a una descripción cualitativa. Por otra parte, el diagnóstico de la población objetivo es malogrado en los aspectos sobre la ubicación territorial de la población y el plazo de la revisión y actualización del diagnóstico.
	Orientación a instituciones	Los procedimientos del Protocolo para la atención de víctimas tienen las siguientes características: a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias electorales. c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente. ¿El Protocolo considera los diferentes ámbitos de aplicación de la materia (administrativa, jurisdiccional y penal) y	El Protocolo es comprensible e inteligible para el personal que integra las instituciones electorales, pero la estrategia empírica (entrevistas en ambos niveles de gobierno y las tres vías de atención) dejó entrever que esto no es el caso para las mujeres políticas. La mayoría de los procedimientos incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, estandarizados y sistematizados. No es posible tener procedimientos estandarizados para todas las instituciones pues el propósito y las vías de atención que representan son esencialmente diferentes. Es decir, más que ser un solo procedimiento estandarizado que utilizan todas las autoridades, lo que se plantea como estándar ideal es la comunicación activa entre las instituciones y la perspectiva de género en el juicio. La deficiencia principal de los procedimientos es que, a pesar de ser parte del Protocolo —una herramienta difundida públicamente—, no hay una difusión masiva de los procedimientos para la atención de víctimas. Son públicos pero no accesibles. El Protocolo sí considera los diferentes ámbitos de aplicación de la materia. Pero, aunque en papel parezca una distribución proporcional a los ámbitos de aplicación

		las futuras necesidades de las instituciones en sus respectivos campos?	de la materia, las entrevistas dejan entrever que el Protocolo desfavorece a la vía penal para enfocarse en la vía administrativa y jurisdiccional.
	Coordinación entre instituciones	¿Las atribuciones de las instituciones relevantes son claras y concretas sin dejar dudas sobre su papel en la atención de los casos? ¿En qué medida se promueve la coordinación entre instituciones? ¿Qué modalidad se propone para fomentar o promover la coordinación entre instituciones? (convenios de colaboración, iniciativa propia, institucionalización de la colaboración)	Las atribuciones de las instituciones son claras y concretas en tanto delimitan de forma precisa cuándo y cómo una institución participa en la atención de los casos.
Efectividad en situaciones críticas y poblaciones vulnerables En qué medida incorpora la interseccionalidad en la atención de los casos.	Entrecruce de vulnerabilidades	Los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a las quejas y denuncias cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población objetivo de acuerdo a las situaciones críticas b) Existen formatos definidos. c) Están disponibles para la población objetivo.	La coordinación entre instituciones se promueve en gran medida durante la segunda, tercera y cuarta parte del Protocolo. La coordinación interinstitucional planteada se puede resumir en la búsqueda de cinco objetivos: 1) remisión de competencias, 2) envío de expedientes y 3) dar vista a las autoridades electorales, 4) otorgamiento de medidas cautelares o de protección y 5) otorgamiento de atención médica, psicológica o legal. En la práctica la falta de capacitación o de recursos dentro de las instituciones puede deteriorar la coordinación del engranaje institucional y tener efectos negativos para la atención de los casos.
Sostenibilidad La probabilidad de obtener beneficios continuados a largo plazo.	Colaboración entre ciudadanía, sociedad civil e instituciones	¿Hasta qué punto el Protocolo ha contribuido a crear mecanismos de diálogo (sostenibles una vez que la evaluación haya finalizado) entre la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones relevantes?	No todos los procedimientos para recibir, registrar y dar atención a las quejas y denuncias presentados en el Protocolo incorporan de manera satisfactoria el entrecruce de vulnerabilidades que representa mayor riesgos para las mujeres en la política. El entrecruce de las tres vulnerabilidades no se aborda en ninguna sección. Lo anterior se replica con la vulnerabilidad que ocasiona la justicia intrapartidaria: es excluida por completo de los procedimientos. El caso contrario sucede con la vulnerabilidad en el ámbito local: todas las secciones lo tocan de manera superficial. Un cuarto de los procedimientos entrecruza mujeres indígenas con ámbito local. Desafortunadamente, el Protocolo ha contribuido muy poco a crear mecanismos de diálogo sostenibles entre la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones relevantes una vez que finalizó la intervención.

Participación de actoras clave En qué medida se incorpora a las partes afectadas en el proceso de elaboración del Protocolo y el contexto en el cual se inserta.			¿Puede esperarse que la colaboración entre instituciones continúe una vez finalizada la intervención?	Sí es posible esperar la colaboración por las obligaciones normativas de las instituciones electorales, pero esto no es el caso para las demás.
	Revisión		¿Se define el plazo para la revisión y evaluación del Protocolo?	No se define el plazo para la revisión y evaluación del Protocolo. Sólo se comenta brevemente en la presentación que será la guía para futuros protocolos más especializados que se nutrirán de experiencias de las instituciones.
	Población objetivo		¿La elaboración del Protocolo toma en cuenta a las mujeres que integran la población objetivo?	La elaboración del Protocolo no toma en cuenta de forma explícita a las mujeres que integran la población objetivo. La prueba más grande de ello fue la omisión de temas como la justicia intrapartidaria o las medidas de protección que no interferían con la vida política de las mujeres.
	Factores externos		¿Se han considerado los factores externos que pueden afectar el logro de los objetivos o que puedan interferir con el logro de los objetivos? ¿o con la manera que se planea medir el avance del protocolo?	No se consideró la negativa de ciertos grupos de la población objetivo a adoptar el concepto y los procedimientos.
	Expertas		¿Han participado actoras clave con experiencia en la materia en el diseño? ¿Y en su monitoreo y evaluación?	Sí participaron actoras clave con perfiles híbridos (academia-material electoral) que presentarían su experiencia para la elaboración del diseño. No se planteó el monitoreo y evaluación.

Fuente: La matriz se elaboró con base en los *Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño* del Coneval (abril, 2019), los objetivos del Protocolo y la *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad* de ONU Mujeres (marzo, 2014).