

# La construcción legislativa de la violencia política contra las mujeres de cara al proceso electoral 2018

*Vanessa Góngora Cervantes<sup>1</sup>*

## Resumen

La problematización teórica y política de la noción “violencia política contra las mujeres o en razón de género” inicia con este siglo, pero las prácticas e ideología que la sostienen son parte de la cultura política sexista generalizada que ha impedido a las mujeres el acceso al poder. En este sentido, después de la implementación de las cuotas de género y la posterior instauración del principio de paridad de género, la literatura especializada ha registrado un efecto de backlash o “contragolpe” del sistema heteropatriarcal, evidenciado en prácticas que van de la sutil condescendencia a la brutal violencia física y feminicidio. La influencia de las mujeres en los espacios políticos de toma de decisiones permitió que la noción de violencia política fuera incorporada a la agenda legislativa de una gran cantidad de entidades del país a partir del 2016, a través de reformas constitucionales, en la ley electoral, código penal y Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia.

La ponencia analizará las reformas legislativas (constitucionales, electorales, penales y de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia) en materia de violencia política en razón de género de 29 entidades de México que se llevaron a cabo antes de las elecciones 2018. El análisis comparativo se realiza a partir de una clasificación de las manifestaciones de violencia en cuatro dimensiones que atienden los principales aspectos teóricos revisados en el estado del arte: los roles o posiciones de las mujeres que experimentan la violencia, los tipos de violencia y sus mecanismos, quién perpetra la violencia y el momento en que se presenta la violencia política/electoral. Fueron identificadas una gran diversidad de nociones de violencia política derivado de una rápida incorporación del problema en la agenda política y legislativa del país, que se traducen en ambigüedad jurídica y complejidad en la aplicación. Además, se abordarán los principales casos de violencia política contra las mujeres en las elecciones del 2018, considerando la existencia o ausencia de la normatividad en el tema y sus características.

---

<sup>1</sup> Vanessa Góngora Cervantes es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y Maestra y Doctora en Estudios Sociales, Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Es profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato. Correo electrónico: [vanessa.gongora@ugto.mx](mailto:vanessa.gongora@ugto.mx)

## **Introducción**

La violencia política en razón de género (o VAWIP, *violence against women in politics*) no es un fenómeno nuevo. La exclusión de las mujeres del ámbito político es prácticamente universal, histórica y sistemática. Si consideramos sólo la historia de la democracia, ésta también es la historia de la inclusión y exclusión de personas de la categoría de “ciudadanía”. La teoría liberal que enaltecía los principios de libertad, igualdad y fraternidad no logró extenderlos inmediatamente a los grupos sociales marginados, y las mujeres desde entonces, notaron dicha exclusión y comenzaron a plantear las bases del pensamiento de su emancipación como grupo identitario (Amorós y De Miguel, 2010). Cuando decimos grupo identitario, reconocemos la diferencia sexual pero no porque sea determinante la biología; la identidad se construye a partir de las condiciones de discriminación, desigualdad y violencia que, como colectivo, se experimenta por el solo hecho de ser mujer.

Aunque siempre han existido casos de mujeres que exigen su derecho a ser elegidas, la organización colectiva y el posicionamiento internacional y nacional de esta demanda como legítima del colectivo es relativamente reciente: los movimientos sufragistas se ubican en los últimos años del siglo XIX y principios del siglo XX (dependiendo del país), pero la movilización para reducir la brecha de desigualdad de género en la participación política se da en la última década del siglo XX y en lo que va del presente siglo. Una de las primeras manifestaciones internacionales en la materia fue la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1954, la cual exigía el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres, la posibilidad de ser electas y ocupar cargos públicos. El posicionamiento adquiere fuerza en 1979 con la Declaración de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la necesidad de implementar mecanismos especiales para acelerar las condiciones de igualdad política entre mujeres y hombres. En 1992, en Primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, participaron representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, organizaciones feministas y académicas y publicaron la “Declaración de Atenas” en la que se reconoció el amplio déficit de participación de mujeres en los espacios de poder político y se exigió la implementación de mecanismos para equilibrar la situación y buscar la equidad en la representación. En la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer,

realizada en 1995 en Beijing lograron establecerse de manera concreta metas específicas de participación política de las mujeres que se asumieron como compromisos de los Estados Parte. Desde entonces, y desde trincheras muy diversas, las mujeres se han unido para visibilizar su ausencia en la toma de decisiones y, por tanto, la exclusión de temas históricamente reducidos a la privacidad de las familias o la vida personal, pero normados en todos los sentidos.

La violencia política de género ha acompañado esta movilización feminista y de mujeres. Parece estar relacionada con las acciones afirmativas conocidas como “cuotas de género” y, después, con las medidas de la democracia paritaria. Lo que antes era considerado como parte del juego político o incluso quejas de las “novatas” de la política, son ahora visibilizadas y nombradas como violencia política en razón de género. Actitudes o conductas individuales, prácticas u omisiones organizacionales, medidas formales o informales y agresiones contra las mujeres que participan en la disputa por el poder político, son parte de un sistema (no es algo coyuntural o aislado) que se resiste a considerar a las mujeres como actores políticos legítimos. Así como los sistemas autoritarios y totalitarios se caracterizan por la limitación o eliminación de la libre participación política de su ciudadanía, las democracias contemporáneas no podrán considerarse como tales si no logran eliminar las causas y revertir los efectos de la discriminación y violencia que impide a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos en igualdad con los hombres.

La primera parte de esta ponencia revisa las principales aportaciones teóricas que permiten problematizar el fenómeno de violencia política contra las mujeres y llevarlo al campo legislativo. En este aspecto proponemos la clasificación de las manifestaciones de violencia en torno a cuatro dimensiones que permiten englobar la delimitación teórica-conceptual. En un segundo momento, abordamos la respuesta legislativa al problema anterior a las elecciones del 2018, desde el antecedente boliviano y las propuestas internacionales y nacionales, hasta llegar al análisis central del artículo, las legislaciones locales en materia de violencia política. Se propone una clasificación de las definiciones incorporadas en las leyes de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, de acuerdo a la amplitud o ambigüedad en la que abordan los elementos del fenómeno, así como las adhesiones en materia electoral

y penal. Todo lo anterior permite visibilizar la heterogeneidad del alcance y limitaciones de las reformas que se han presentado en los últimos tres años, en las entidades del país.

### **Problematización de la violencia política en razón de género**

Los estudios de política pública llaman “etiqueta del asunto” o “problematización” al proceso de discusión entre actores sociales y políticos y generación de un nombre y definición del fenómeno, con el propósito de posicionarlo dentro de la competencia del Estado y promover su solución (Aguilar, 1993). Tan importante es la problematización o conceptualización, porque se establecen los límites de la competencia de cada actor inmiscuido, se selecciona una respuesta entre varias alternativas, “transforma el alcance de las acciones para desarrollar soluciones” (Krook y Restrepo, 2016a: 152) y se movilizan recursos e instituciones para enfrentar el problema nombrado (Piscopo, 2016: 444). En específico, la violencia política en razón de género ha sido nombrada y definido su alcance de muy diversas formas, pero con elementos comunes que la han orientado como un problema de intervención estatal y, por tanto, requiere la creación de una normatividad especial o reforma de la legislación existente.

Cabe mencionar que la problematización del asunto de las condiciones de las mujeres en espacios políticos ha sido una colaboración entre activistas políticas, la academia e incluso periodistas. Esta simbiosis es evidente cuando se analizan los primeros diagnósticos nacionales y las propuestas de solución que presentan las actoras involucradas (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Perú, entre otras experiencias). Estas elaboraciones, que conforman la mayor parte del corpus teórico de la materia, han hecho dos delimitaciones principales del fenómeno: es un problema de violencia política, por desarrollarse en este ámbito con sus mecanismos característicos, pero es principalmente un problema de violencia de género, porque su objetivo principal es obstaculizar la libre participación política de las mujeres como grupo identitario.

La violencia política implica desde la represión de manifestaciones civiles pacíficas, la desaparición forzada, el conflicto armado (todo esto cuando se trata de un enfrentamiento Estado-grupos sociales) hasta la “guerra sucia” interpartidista en medios de comunicación, la infiltración de los grupos criminales en las elecciones o incluso riñas entre actores políticos y sociales o sus simpatizantes. La violencia política se ejerce con el fin de limitar, negar o

eliminar la posibilidad de que opositores políticos ejerzan sus derechos; generalmente las razones tienen que ver con la polarización social, la existencia de conflictos históricos entre grupos y la formación de bloques ideológicos (Barbosa, 2009; Salmerón, 2017). Desgraciadamente, la noción de “juego político” implica cierta normalización de dichas conductas y prácticas, que pueden ser tan sutiles como la marginación de grupos internos, pero pueden llegar a ser tan graves como el secuestro o asesinato en contextos sociales sumamente conflictivos: [la violencia] es episódica en sus manifestaciones extremas (el daño físico), pero en sus manifestaciones no extremas es cotidiana e inmanente de las relaciones sociales.” (Salmerón, 2017: 56). Esta lógica dicta que las personas que deciden entrar en dicho juego deben atenerse a las consecuencias que conlleva.

Cuando las mujeres comenzaron a integrarse a los espacios por la disputa del poder político, creían que estas conductas de acoso y agresión eran el costo que se tenía que pagar por su participación. Sin embargo, al intercambiar sus experiencias notaron elementos que distinguían las conductas y prácticas de las que vivían los hombres (Machicao, 2004).

En este sentido, el problema también es de violencia de género porque, como colectivo, las mujeres son consideradas un grupo social incapaz de participar en política e ilegítimo para ocupar puestos naturalmente destinados para varones. Se entiende que, aunque la agresión se dirija a una mujer en particular, el mensaje es para el resto de ellas: las mujeres no pertenecen ni pueden desempeñarse en el ámbito político.

... la manera de atacarlas es a través del uso de estereotipos de género, enfocándose en sus cuerpos y los roles tradicionales, principalmente como madres y esposas, lo cual niega o socava su competencia en la esfera política. Usar imágenes o estereotipos de género para atacar a las oponentes mujeres, hace que las acciones se conviertan en un caso de violencia contra las mujeres en política, puesto que sugiere que las mujeres no pertenecen a lo político” (Krook y Restrepo, 2016a:139).

La violencia política hacia las mujeres adquiere mecanismos especiales “generizados” (Bardall, 2015): por ejemplo, la violación como mecanismo de sojuzgamiento y desmoralización, las amenazas a la integridad física o de la familia (por la posición y responsabilidad social que se les adjudica a las mujeres), la limitación o negación de dinero (siendo dependientes económicas) como forma de presión. Todas son manifestaciones de violencia que no necesariamente serían consideradas sin la perspectiva de género.

Entonces, de manera general, la definición de violencia política de género refiere acciones y omisiones que tienen como propósito limitar, obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, por el hecho de ser mujeres, individuos ilegítimos para desarrollarse en el ámbito político. Esta problematización ha derivado en el entendimiento de la violencia política de género ligada al incremento de la participación de las mujeres en la contienda política (Arboleda, 2012; Krook y Restrepo, 2016; Machicao, 2004; Quintanilla, 2012; Restrepo, 2016). Las acciones afirmativas y las normas democráticas paritarias producen una reacción (*backlash*) del sistema sexista, de manera que las mujeres que están ocupando los cargos políticos son vistas como invasoras de un espacio que no les corresponde y ello provoca las manifestaciones de violencia. La historia misma de las medidas electorales para la promoción de la participación política de las mujeres es una muestra de la resistencia de los partidos políticos, los cuales ideaban una “triquiñuela” diferente por cada medida implementada (Albaine, 2014; Peña, 2014).

Sin embargo, en un revelador artículo, Jennifer Piscopo desarrolla una interesante crítica a la propuesta del *backlash*. Reclama la hipótesis tradicional diciendo que “en vez de analizar el contexto socio político en donde se producen estas violencias, han vinculado la violencia contra las mujeres a las reacciones adversas por la implementación de leyes de cuotas y de paridad [...] Esta lectura de la realidad implica, indirecta e incorrectamente, que el uso de la violencia por parte de los hombres por mantener su poder sucede exclusivamente en el caso de la entrada de las mujeres en la política” (Piscopo, 2016: 442-443). Entonces, la propuesta de esta autora es voltear la mirada a los escenarios nacionales, subnacionales y locales y ahí encontraríamos que los elementos que pueden explicar la violencia contra las mujeres en política se vinculan con un ambiente generalizado de inseguridad, crimen organizado, impunidad y, general, fragilidad del Estado de Derecho y de la democracia.

La violencia política en razón de género es un conjunto de acciones dirigidas a mujeres en diferentes roles y momentos de su participación política que se manifiestan de diversas formas (tipos de violencia y mecanismos), y por perpetradores distintos. Si consideramos que el propósito es limitar o impedir el ejercicio de derechos políticos de las mujeres, el concepto abarca los atentados contra el voto de las mujeres, su posibilidad de organización política, la manifestación o expresión de sus demandas y, por supuesto, la aspiración de ocupar un cargo

público y de elección popular o ejercerlo en libertad. Considera las limitaciones que tienen las mujeres como ciudadanas, como simpatizantes o “militantes de partidos políticos, aspirantes, precandidatas, candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio de un cargo público” (Elizondo, 2017:94). Relacionado con lo anterior, la violencia puede vivirse tanto en el ámbito privado (por la pareja, familia, conocidos o amigos) organizacional (militantes y dirigentes del partido político) como en el espacio público (oponentes políticos, funcionarios estatales, líderes religiosos, líderes de opinión y medios de comunicación, ciudadanía por medios digitales).

Se considera importante la clasificación inicial que hicieron las concejales de Bolivia: por un lado, las acciones de presión u hostigamiento que las mujeres, militantes, candidatas o políticas viven dentro de las organizaciones partidistas, principalmente, y que producen menoscabo, discriminación o desigualdad en el ejercicio de sus derechos; pero, por otro lado, se encuentran las agresiones psicológicas, físicas y sexuales, todas ellas con la característica de provocar una percepción de inseguridad y atentado a la vida misma. Esta división permite, además, establecer vínculos con el debate inicial, pues las prácticas de presión y acoso político se entienden más desde la hipótesis del *backlash*, mientras que la gravedad de ciertas prácticas sólo puede entenderse cuando se incorporan los elementos del contexto nacional de inseguridad e impunidad. Por ejemplo, cuando Krook y Restrepo incorporan en el análisis la violencia económica, ésta responde más a la ausencia de capital sociopolítico y la consecuente vulnerabilidad de las mujeres que caracteriza la presión o acoso político:

La evidencia global sugiere que la falta de apoyo financiero crea barreras más grandes para las mujeres que para los hombres, puesto que ellas con frecuencia no tienen apoyo económico para campañas, o no tienen los recursos personales necesarios para compensar los gastos políticos que les son negados. En este sentido, las diferencias de género en el acceso a recursos en la sociedad en general pueden exacerbar las consecuencias que tiene para las mujeres políticas la retención de recursos económicos necesarios para conducir sus campañas políticas o realizar su trabajo político” (referencia a Sidhu y Meena, Krook y Restrepo, 2016a: 145).

Pero, por otro lado, encontramos ejemplos como el de las mujeres asesinadas en entidades como Chiapas (Mena-Farrera, Martínez-Ortega y Martínez-Olvera, 2017), Oaxaca o Michoacán, zonas de alto riesgo tanto para mujeres como para hombres; esto es, la violencia

política clasificada como “grave” (física y sexual) tendría que entenderse como semilla en un campo abonado por los problemas de inseguridad e impunidad generalizados.

Por otro lado, Silvia García (2014) ha distinguido la violencia política de acuerdo al momento o etapa en que se presenta, considerando la intención de las mujeres de ejercer un cargo público: como precandidatas y candidatas, como legisladoras y autoridades municipales electas, como legisladoras o autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones. La autora explica que, en la primera etapa, la pre-electoral, algunas las expresiones de violencia son “que las élites partidistas hacen mal uso de los presupuestos tanto aquel dirigido a la capacitación y promoción de liderazgos de las mujeres como al destinado a las campañas políticas, lo que incide en el escaso apoyo de recursos materiales y humanos para las candidaturas de las mujeres, además de presiones hacia éstas para ceder o no reclamar la candidatura”. Sin embargo, al considerar la segunda etapa después de las campañas, cuando puede haber sustituciones arbitrarias o presiones para la renuncia, omite el desarrollo de las campañas electorales, siendo que éstas podrían concentrar una gran cantidad de esas manifestaciones de violencia. Otras posiciones, como la de Gabrielle Bardall (2015) consideran la violencia electoral desde la fecha del registro hasta la instalación del nuevo gobierno, incluyendo el uso de la fuerza emocional, social y económica, coerción, presión y daño físico y sexual.

Algunas autoras consideran que la violencia simbólica debe incluirse a la tipología, sin embargo, en este artículo el concepto de violencia simbólica es punto de partida del análisis, no un tipo en sí mismo. Este concepto, propuesto por Pierre Bourdieu ([1998] 2000) explica que la discriminación de las mujeres y la dominación masculina no pueden entenderse como prácticas en las que los individuos tienen plena conciencia de la discriminación o violencia (que ejercen o viven), sino que es parte de todo un sistema diseñado para asignar a las mujeres posiciones, actividades y juicios diferentes y generalmente inferiores que los hombres, justificado en todo momento por el argumento biológico. Se trata de la interiorización misma del mandato u opresión y la justificación generalizada de la desigualdad, discriminación y violencia a dicho grupo. Lo simbólico es la base de entendimiento tanto de la tipología como de los ámbitos de la violencia de género: las familias, los partidos políticos, áreas gubernamentales y organismos electorales, todos son organizaciones generizadas (Cerva,

2014) que siguen los preceptos de la división de los sexos, reproducen prácticas discriminatorias e invisibilizan condiciones inequitativas.

En este artículo, incluimos las consideraciones anteriores clasificando la gran complejidad de manifestaciones de violencia política contra las mujeres a partir de cuatro dimensiones de análisis: los roles o posiciones de las mujeres que experimentan la violencia (véase tabla 1), los tipos de violencia y sus mecanismos (tabla 1), quién perpetra la violencia y el momento en que se presenta la violencia política (tablas 2 y 3).

**Tabla 1. Tipos, mecanismos y perpetradores de violencia política en razón de género.**

Tipo de violencia política	Mecanismos por medio de los cuales se ejerce	Quién la ejerce
Violencia psicológica	Humillación	Familiares y amigos Militantes y dirigencia de partidos políticos Reporteros/as y líderes de opinión de medios de comunicación Funcionariado público y electoral Actores extrapartidistas (sindicatos, gremiales, organizaciones de la sociedad civil, crimen organizado) Cibernautas
	Presión o acoso	
	Exclusión o discriminación	
	Trato inequitativo	
	Amenazas	
	Difamación	
Violencia económica	Limitación o negativa de financiamiento	
Violencia sexual	Abuso y/o violación sexual	
Violencia física	Golpes	
	Privación de la libertad	
	Asesinato (feminicidio)	

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2. Manifestaciones de violencia política roles o posiciones de las mujeres que experimentan la violencia en el momento no electoral**

<i>Momento</i>	<i>Ciudadanas</i>	<i>Simpatizantes/ Militantes</i>	<i>Aspirantes a candidatas o precandidatas</i>	<i>Políticas en funciones (incluyendo suplentes)</i>
No electoral	Impedir o prohibir los derechos de organización o afiliación política	<p>Asignar actividades por roles o estereotipos de género</p> <p>Restringir o negar el uso de la palabra</p> <p>Impedir su participación en actividades de partido y/o en comisiones o tareas</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Desestimar o descalificar su participación o propuestas</p>	<p>Proporcionar información incorrecta o falsa en su aspiración por una candidatura</p> <p>Restringir o negar el uso de la palabra</p> <p>Impedir su participación en actividades de partido y/o en comisiones o tareas</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Desestimar o descalificar sus propuestas</p>	<p>Proporcionar información incorrecta o falsa</p> <p>Asignar actividades por roles o estereotipos de género</p> <p>Restringir o negar el uso de la palabra</p> <p>Obstaculizar o prohibir asistencia a reuniones o participación en comisiones o actividades</p> <p>Desestimar o descalificar sus propuestas</p> <p>Obligar a tomar decisiones en contra de su voluntad</p> <p>Impedir el acceso al cargo después de licencias por maternidad</p> <p>Imponer sanciones injustificadas</p> <p>Presionar a renunciar al cargo</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Limitar o negar recursos humanos y económicos</p>

**Tabla 3. Manifestaciones de violencia política roles o posiciones de las mujeres que experimentan la violencia en el momento no electoral**

<i>Momento</i>	<i>Ciudadanas</i>	<i>Simpatizantes/Militantes</i>	<i>Aspirantes a candidatas/precandidatas</i>	<i>Candidatas en campaña</i>	<i>Candidatas electas</i>	<i>Candidatas no electas</i>
Electoral	Impedir u obligar el sentido del voto	<p>Restringir o negar el uso de la palabra</p> <p>Desestimar o descalificar su participación o propuestas de mujeres</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Impedir su participación en actividades de partido o apoyo a una precandidatura o candidatura particular</p>	<p>Restringir o negar el uso de la palabra, obstaculizar o prohibir asistencia a reuniones o participación en comisiones o actividades</p> <p>Desestimar o descalificar su participación o propuestas</p> <p>Impedir el acceso a candidaturas después de licencias por maternidad</p> <p>Impedir el uso de recursos legales para proteger sus derechos políticos</p> <p>Imponer sanciones injustificadas</p> <p>Presionar a renunciar a la aspiración de una candidatura</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Limitar, negar o retrasar recursos humanos y económicos</p>	<p>Obstaculizar o prohibir asistencia a reuniones o participación en comisiones o actividades</p> <p>Impedir el acceso a la candidatura después de licencias por maternidad</p> <p>Presionar a renunciar a la aspiración de una candidatura</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p> <p>Limitar o negar recursos humanos y económicos</p> <p>Desestimar o descalificar sus participación y propuestas</p>	<p>Obstaculizar o prohibir asistencia a reuniones o participación en comisiones o actividades</p> <p>Impedir el acceso a la candidatura después de licencias por maternidad</p> <p>Presionar o coaccionar para renunciar al cargo</p> <p>Divulgar o revelar información personal para desprestigiarle</p>	<p>Proporcionar información incorrecta o falsa para la presentación de recursos legales en caso de inconformidad</p>

## **Problema y solución: legislación en materia de violencia política de género**

La discusión legislativa y sus productos, ya sean normas especiales o reformas a las existentes, son centrales en el reconocimiento político y social de la definición del problema: “establece[n] que el comportamiento en cuestión es incorrecto, validando la violencia contra las mujeres en la política como un “problema” y empoderando a las víctimas en sus esfuerzos por obtener alguna medida de justicia, aunque ésta sea imperfecta.” (Krook y Restrepo, 2016b: 464). El caso de Bolivia ha trascendido porque nombró el fenómeno (etiquetó), recuperó los tipos de violencia físico, sexual pero también psicológico y progresó a la propuesta legislativa de la Asociación de Concejalas de Bolivia (Acobol), organización emanada de la constante violencia ejercida principalmente sobre mujeres indígenas que contendían en espacios locales de este país. En el 2000 se convoca la primera reunión sobre el tema en la Cámara de Diputados de Bolivia. Estuvieron trabajando desde el 2001 en una legislación que reconociera y atendiera el problema, aprobada finalmente en el 2012 (*Ley 242 contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres*). La ley boliviana sienta las bases de las reformas legales que se estarían desarrollando en otros países como el nuestro: quiénes cometen estas conductas, sobre quién se ejerce (esto es, las propias mujeres políticas o miembros de su familia), qué penas se incluyen, agravantes y quiénes son los encargados de hacer cumplir la ley.

En el 2007, en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se firmó el *Consenso de Quito*, el cual constituye uno de los primeros reconocimientos internacionales de la problemática. Es importante recordar que dicho reconocimiento, muchas veces plasmado en instrumentos que signan los Estados parte, ha sido uno de los principales promotores de los avances legislativos en la materia, tal cual como sucedió con la violencia de género en la Convención de Belém do Pará y la consecuente armonización normativa en los países involucrados. En este sentido va la apuesta: el producto de la VI Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Para fue una “ley modelo” creada en el 2015 por el *Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará* (Mesecvi) para que el resto de los Estados parte tuvieran parámetros claros para la implementación de estas medidas en sus respectivos territorios.

La influencia de estos antecedentes regionales latinoamericanos en México ha sido fuerte. En el año 2012, la senadora del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Lucero Saldaña, presentó una iniciativa para incluir la noción de violencia de género en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. A partir del 2014 se sumarían más senadoras de otros partidos políticos con iniciativas que incluyeron también la legislación electoral, de delitos electorales y medios de impugnación, concretándose en una propuesta de decreto enviada a la Cámara de Diputados en el 2017. Ésta avalaría las reformas en diciembre del mismo año con algunas modificaciones importantes, pero preservando elementos como la promoción, protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres, la propaganda electoral no sexista, el aumento de penas de delitos electorales contra las mujeres políticas, entre otras. Quedó estipulado aplicar las reformas después de los comicios del 2018.

**Tabla 4. Año de reforma en materia de violencia política en razón de género por entidad federativa**

Entidad	Constitución local	Ley Electoral	Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Código Penal
Aguascalientes		2017	2018	
Baja California			2016	
Baja California Sur			2016	
Campeche		2017	2014	
Chiapas	2017		2017	
Chihuahua	2017	2017	2017	
Ciudad de México	2017	2017	2017	
Coahuila		2017	2017	
Colima	2017	2017	2017	
Durango			2017	
Estado de México			2017	2017
Guanajuato			2018	2017
Guerrero				
Hidalgo				

Jalisco		2017	2017	
Michoacán			2017	
Morelos		2017	2017	2017
Nayarit		2016	2016	
Nuevo León			2017	
Oaxaca		2017	2017	2017
Puebla				
Querétaro		2017		
Quintana Roo	2017	2017	2017	2018
San Luis Potosí		2017	2017	
Sinaloa		2017	2017	
Sonora	2017	2017		
Tabasco			2017	
Tamaulipas			2017	
Tlaxcala		2016	2016	
Veracruz			2017	2018
Yucatán			2017	
Zacatecas		2017	2017	2018
Total	6	17	27	7

Fuente: Elaboración propia, información hasta julio del 2018.

A diferencia del Congreso de la Unión, la problematización en los congresos locales fue relativamente rápida y se aceleró en los últimos dos años antes de la elección 2018. Al asociarse con el tema de violencia de género que ya había sido posicionado con instrumentos internacionales y armonización legislativa, la violencia política de género se incorporó principalmente en la legislación local de acceso a una vida libre de violencia (27 entidades), en las leyes o códigos electorales (17 entidades). Sólo tres entidades federativas carecen de reformas relacionadas. Destaca el Estado de Quintana Roo que lo elevó a rango constitucional local, además de haber sido reformadas su ley de acceso a una vida libre de violencia, la ley electoral y tipificado en el código penal. Además de este estado, Chiapas, Chihuahua y Colima tienen menciones de la violencia política en la constitución local y siete estados cuentan con reformas en el código penal. Estos dos elementos, el nivel constitucional del tema y la aplicación de sanciones del ámbito penal, son indicadores de la importancia del tema en las entidades, pero no es suficiente.

La incorporación acelerada del tema en la agenda política de las entidades produjo una gran heterogeneidad de las reformas en legislaciones: el alcance de su definición en las leyes de acceso (considerando las cuatro dimensiones de análisis descritas en páginas anteriores), el alcance de las disposiciones en materia electoral y las sanciones impuestas en los códigos penales. A continuación, se analizarán cada uno de estos elementos.

### *1) Alcance de la definición de violencia política contra las mujeres*

Uno de los primeros puntos de análisis es que una importante parte de las reformas a las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la violencia política es considerada “un tipo de violencia de género” (Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas). Esto puede provocar una primera confusión en la comprensión del fenómeno toda vez que la modalidades o ámbitos de violencia se refieren a los espacios en que se experimentan las prácticas o conductas, mientras que el tipo hace referencia a cómo se viven dichas prácticas y con ello se entiende que la violencia psicológica, física, sexual y económica se pueden presentar en cada ámbito. Nayarit contempla la violencia política como tipo y modalidad a la vez, lo cual lo hace más confuso aún.

Las definiciones de violencia política en la legislación de acceso a una vida libre de violencia tienen dos puntos concretos similares: refieren al conjunto de acciones u omisiones, pero algunas enfatizan que la tolerancia también es una manifestación de violencia (Baja California, Morelos y Tabasco); y establecen que su propósito o fin es menoscabar, limitar, obstaculizar o impedir el acceso, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Por otra parte, el alcance de las definiciones proporcionadas en la legislación de acceso a una vida libre de violencia sí es muy distinto. Para poder analizar estas diferencias se clasificaron las definiciones de las entidades en tres grupos: una noción amplia de la violencia política, una noción mínima o suficiente y una noción insuficiente o ambigua.

**Tabla 5. Clasificación de las nociones de violencia política en la legislación local de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.**

Noción	Entidades
Amplia	Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Veracruz
Suficiente	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas
Insuficiente o ambigua	Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán

Fuente: Elaboración propia

En relación a la primera categoría, recordando los elementos analizados en el apartado teórico conceptual, estas reformas hacen referencia explícita a los roles o posiciones de las mujeres que experimentan la violencia (ciudadanas, simpatizantes o militantes, precandidatas, candidatas y políticas en funciones, así como su familia, amistades o colaboradores), contemplan manifestaciones que implican el acceso, competencia y ejercicio de políticos, también mencionan el derecho al voto, a la libre asociación política y libertad de expresión. También hacen explícitos los tipos y mecanismos de la violencia política y, por tanto, las manifestaciones que se mencionan en la ley son suficientes para cubrir todas las aristas (tabla 1 y 2). Le llamamos *noción amplia*. En esta categoría, por ejemplo, se encuentra la legislación de la Ciudad de México con la incorporación de veinte manifestaciones concretas de la violencia política contra las mujeres, pero además con la inclusión de espacios como ciudadanas ejerciendo su voto, su libertad de expresión e, incluso, el acceso al servicio público en los tres poderes y tres niveles de gobierno; menciona a las candidatas independientes (sin partido) y a las representantes o líderes de comunidades indígenas, rurales o urbanas. Otro caso es el Estado de México, que considera una amplia gama de manifestaciones de las mujeres en la amplitud de roles y posiciones en momentos electorales y no electorales, pero incluye elementos interesantes como el uso inadecuado del presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, y las represalias o difusión diferenciada por vincularse o defender temas de género y derechos humanos de las mujeres. La definición de Quintana Roo incluye la participación en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres, y en sus manifestaciones concretas de violencia incorporan que las mujeres sean enviadas a distritos o municipios con porcentajes bajos de votación o el condicionamiento de recursos. Veracruz, otro ejemplo, proporciona una lista amplia de mecanismos de violencia: presión, persecución,

hostigamiento, acoso, coacción, vejación, discriminación, amenazas o privación de la libertad o de la vida en razón del género.

La segunda categoría de reformas contempla una *noción suficiente* de la violencia política en razón de género. En esta categoría, las reformas omiten alguno de los elementos de las dimensiones propuestas. Se trata de legislaciones que se concentran principalmente en las posiciones de las mujeres como candidatas y políticas en funciones, omiten la referencia a algún tipo de violencia como la sexual o económica o se concentran en el espacio organizacional de los partidos políticos como perpetradores de la violencia, ignorando la violencia de otros actores extra partidistas.

En la tercera categoría colocamos las reformas legislativas que tienen una definición con alcance *insuficiente* o incluso *ambiguo*, pues impiden identificar manifestaciones de violencia política concretas o promueven la confusión y posible ineficacia de la ley. Por ejemplo, en Campeche las cuestiones señaladas como violencia política son tan generales como el cumplimiento de la participación igualitaria, el acceso a programas o proyectos públicos; en el último inciso se repite “erradicar el acoso, violencia y agresiones por violencia política”, es decir, lo definido entra en la definición misma. La reforma de Baja California Sur podría ser considerada como una versión amplia de violencia política pues hace explícitos a los perpetradores en las relaciones interpersonales, en la comunidad, en el partido político o por medios de comunicación como periódicos, televisión o ciberespacio; así mismo, plantea que las responsabilidades pueden ser penales, civiles, administrativas, electorales o incluso internacionales; sin embargo, no desarrolla una lista de manifestaciones concretas de la violencia política. Es el mismo caso de Jalisco que menciona las acciones o conductas que causen un daño físico, psicológico, económico, moral o sexual a las aspirantes, precandidatas, candidatas y funcionaras electas o designadas, pero tampoco desarrolla una lista de manifestaciones. Michoacán sólo contempla el tipo de violencia física, psicológica o moral, pero no menciona la violencia económica y sexual.

## 2) Alcance de las disposiciones en materia electoral y penal

A comparación de las reformas en la legislación de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, son pocas las de materia electoral: sólo 17 entidades atendieron la problemática antes de las elecciones 2018. De estas entidades, sólo la Ciudad de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas incorporan en sus leyes o códigos electorales una definición de violencia política contra las mujeres, muchas veces similar a la considerada en la ley de acceso de la entidad, por lo que hay que asociar dichas definiciones con la clasificación hecha en el apartado anterior. De manera general, la legislación electoral establece que los institutos electorales, los partidos políticos y los tribunales electorales tienen que establecer mecanismos de prevención, atención y sanción para erradicar la violencia política contra las mujeres; sólo se menciona, no se profundiza en dichos mecanismos. En San Luis Potosí, por ejemplo, se creó la comisión de igualdad de género y violencia política con las atribuciones de implementar directrices generales de combate y prevención de la violencia política, elaborar y difundir material editorial y de investigación sobre igualdad y violencia de género, así como diseñar un plan de sensibilización y capacitación en el tema. Hay referencias verdaderamente insuficientes como la de Chihuahua, que en el apartado de derechos y obligaciones de los ciudadanos establece que se “*procurará* erradicar la violencia política, por acción u omisión en contra de las mujeres [las cursivas son mías]”.

Un tema recurrente en la legislación electoral es la publicidad política y propaganda electoral, instando a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos a que se abstengan de expresiones que con lleven estereotipos y roles de género, así como difundir información que tenga como propósito calumniar a las mujeres (Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro y Zacatecas); en Coahuila, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Tlaxcala se considera lo anterior una infracción.

Sólo algunas reformas hacen explícitas las infracciones o sanciones por razón de violencia política contra las mujeres: a partidos políticos, a aspirantes, precandidatos, candidatos o candidatos independientes, autoridades o servidores públicos federales, estatales y municipales, así como a ministros de culto, asociaciones o agrupaciones de cualquier religión, organizaciones sindicales, laborales y patronales (Zacatecas). Cabe destacar que

Oaxaca establece que la supresión total de ministraciones, la suspensión del registro y del financiamiento público para actividades ordinarias, así como la cancelación de su registro como partido, son sanciones que “sólo procederán cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemática, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, o incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención y atención de violencia política en razón de género”. De esta manera, la ley electoral de Oaxaca establece como grave la violencia política contra las mujeres.

Finalmente, las adhesiones a los códigos penales de la violencia política como delito también son diversas, en algunos casos más severas que otros, pero todas dotan de mayor obligatoriedad a las legislaciones antes mencionadas. Las sanciones de pena corporal van de seis meses a seis años de prisión máximo; las económicas son de cincuenta a cuatrocientos días multa; y la referencia explícita de que los servidores públicos podrán ser inhabilitados o destituidos.

**Tabla 6. Sanciones establecidas en los códigos penales estatales en materia de violencia política contra las mujeres**

Entidad	Conducta	Sanción
Estado de México	Impedir u obstaculizar a una mujer al acceso de cargos de elección popular, su debido desempeño o la induzca a tomar decisiones en contra de su voluntad	De seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.
Guanajuato	Anular o limitar el ejercicio de los derechos políticos o de las funciones públicas de una mujer por razones de género.	Dos a cuatro años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa. Aumentará la sanción de una mitad del mínimo a una mitad del máximo cuando en la comisión del delito intervenga un servidor público o dirigente partidista, cuando se emplease violencia o engaño o el aprovechamiento de la vulnerabilidad de la mujer.
Morelos	Ejercer violencia contra un servidor público por elección o designación para obtener, contra su voluntad, la renuncia o licencia al cargo que ejercen; aprovechar el estado de embarazo, parto o puerperio de una	De uno a dos años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución o inhabilitación hasta por dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión al servidor público.

	servidora pública para impedir o negarle el ejercicio de su mandato.	
Quintana Roo	Quien por sí o a través de terceros, hostigue, acose, coaccione o amenace a una o varias mujeres y/o cualquier miembro de su familia con el objeto de menoscabar, restringir o nulificar el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos, su cargo o función públicos.	De uno a cinco años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa. Si es servidor público se le impondrá la destitución o inhabilitación para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por un plazo de tres a cinco años.
Veracruz	Quien realice por sí o a través de terceros cualquier acción u omisión que cause daño físico, psicológico, sexual, económico o de otra índole, resultado de la discriminación por razón de género en contra de una o más mujeres para restringir, suspender o impedir el ejercicio de sus derechos políticos electorales o inducir la u obligarla a tomar decisiones de la misma índole en contra de su voluntad.	De dos a seis años de prisión y multa de 9.87 a 197.33 unidades de medida de actualización.

Fuente: Códigos Penales de las entidades, elaboración propia.

## Reflexiones finales

El artículo permite realizar un análisis de cómo se problematizó la violencia política en razón de género en las legislaciones de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, a las leyes y códigos electorales, así como a los códigos penales, previo a las elecciones del 2018. La primera reflexión en este sentido es que, a diferencia de las reformas legislativas federales, la acelerada incorporación del término a nivel local conllevó una diversidad de definiciones del fenómeno, de tal manera que había entidades que contaban con legislaciones amplias que lograron incorporar una gran parte de los elementos que caracterizan este tipo de violencia para no dejar lugar a dudas, pero también hay legislaciones locales claramente insuficientes o hasta ambiguas que podrían traducirse en una respuesta política improvisada, planteada sin información suficiente del tema.

La segunda reflexión es que la sanción explícita es muy importante y, como lo hemos observado, muy pocas reformas hicieron esta referencia. Destacamos los casos de Quintana Roo y Guanajuato porque contienen una noción amplia de la violencia política permitiendo la claridad de la norma, pero además le dotaron de fuerza en su aplicación por medio de las reformas en los códigos penales; Oaxaca también es un ejemplo considerando que, teniendo una noción suficiente del problema, ha planteado como “grave” las infracciones de los partidos políticos en materia de violencia política contra las mujeres. No obstante, la situación del resto de las legislaciones que se limitan a la definición de la ley de acceso, muchas de ellas insuficientes o ambiguas, o a una limitada conceptualización en la ley electoral, plantea un escenario incierto de la atención del fenómeno.

Finalmente, las observaciones realizadas nos permiten observar que la gran mayoría de las reformas legales consideran central la participación de las mujeres como candidatas y su libre accionar como funcionarias electas. Esto se debe a que los antecedentes legales internacionales y la teoría revisada hacen énfasis en el momento electoral de la participación política y en el ejercicio de las funciones. Sin embargo, el ejemplo de aquellas entidades que retoman una noción amplia, indica que la violencia política contra las mujeres es un fenómeno que requiere una intervención mayor con políticas de prevención y atención (además de la sanción) en momentos no electorales, principalmente con las ciudadanas en el ejercicio del voto y su derecho a la afiliación política, y las acciones dentro de las organizaciones políticas para erradicar manifestaciones “sutiles” que minan la aspiración de militantes a cargos de elección popular. En este sentido, la observación de Jennifer Piscopo (2016: 450) es oportuna:

Las activistas han visto y aprovechado la oportunidad política de enmarcar la violencia contra las mujeres en política, porque las soluciones electorales son las más factibles en esta coyuntura, pero los académicos y los responsables políticos deberían ser conscientes de las limitaciones de este enfoque. Las instituciones electorales tienen muy poca capacidad para intervenir en casos de agresiones físicas y psicológicas. Pueden regular y sancionar a los partidos y sus autoridades; pueden restaurar y garantizar el acceso de las mujeres políticas a los recursos económicos de que las privan los responsables partidarios; pero no pueden investigar, perseguir y encarcelar a los violadores. Más aún, los tribunales electorales no pueden sancionar a los que el código boliviano identifica como terceros: los familiares de las mujeres políticas o las parejas, u otros factores sociales como periodistas, delincuentes, miembros de grupos criminales o desconocidos.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis .1993. Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albaine, Laura. 2014. “Paridad de género y violencia política. Los casos de Bolivia, Costa Rica y Ecuador”, Ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de estudios electorales, del 11 al 14 de noviembre del 2014. San José, Costa Rica.
- Amorós, Celia y De Miguel, Ana (eds.). 2010. Teoría feminista de la Ilustración a la globalización. Madrid: Minerva.
- Arboleda, María. 2012. Nos quieren calladitas, nos quieren sin pensar. Levantando el velo. Estudio sobre acoso y violencia política en contra de mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador, Informe final, Proyecto “Apoyo al fortalecimiento del Consenso de Quito para el empoderamiento de las mujeres”. Quito: ONU/AMUME/AECID.
- Barbosa, Mario y Yébenes, Zenia (coord.). 2009. Silencios, discursos y miradas sobre la violencia. México: Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Bardall, Bardall. 2015. “Towards a more complete understanding of election violence: introducing a gender lens to electoral conflict research”, Ponencia presentada en la 4th European Conference on Politics and Gender, del 11 al 13 de Junio del 2015. Upsala, Sweden.
- Bourdieu, Pierre. [1998] 2000. La dominación masculina. Barcelona Anagrama.
- Cerva, Daniela. 2014. “Participación política y violencia de género en México”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 222, pp. 117-140.
- Elizondo, Rafael. 2017. Violencia política contra la mujer: una realidad en México. México: Editorial Porrúa.
- García, Silvia. 2014. “La violencia de género contra las mujeres en el espacio de política. Un estado de la cuestión en América Latina”, Ponencia presentada en el XXXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales, del 11 al 14 de noviembre del 2014. San José, Costa Rica.
- Krook, Mona Lena y Restrepo, Juliana. 2016a. “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, Política y Gobierno, vol. 23, núm. 2, pp. 459-590.
- \_\_\_\_\_. 2016b. “Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto”, Política y Gobierno, vol. 23, núm. 2, pp. 459-590.

- Machicao, Ximena. 2004. Acoso político. Un tema urgente que enfrentar. La Paz, Bolivia: Editorial Garza Azul.
- Mena-Farrera, Martínez-Ortega y Martínez-Olvera. 2017. “Manifestaciones de la violencia política de género en las contiendas electorales 2015 en el Estado de Chiapas. Notas para el análisis”, Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos, vol. 15, núm. 1, pp. 97-111.
- Peña, Blanca. 2014. “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, Revista Mexicana de Estudios Electorales, núm. 14, pp. 31-74.
- Quintanilla Zapata, Tammy. 2012. Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú. Perú: Centro Flora Tristán.
- Restrepo, Juliana. 2016. Mujeres y participación política en Colombia. El fenómeno de la violencia contra las mujeres en política. Bogotá: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Salmerón Castro, Fernando. 2017. La antropología y el análisis de la violencia. En Fenomenología de la violencia: una perspectiva desde México, coordinado por Luis Herrera-Lasso. México: Siglo XXI.