

Año 5  
Número 6  
Verano 2018

# Revista de Políticas Sociales

# Acceso a la Justicia y línea telefónica 144: ¿Cuáles son las voces que ingresan y pueden ser escuchadas?

Maricel del Valle Magario

Magíster en Sociedad,  
Género y Política, FLACSO

magafiac@yahoo.com.ar

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la línea telefónica nacional y gratuita 144 como medio de acceso a la Justicia para las personas víctimas de violencia de género, y a la vez fuente de información para el diseño e implementación de políticas públicas que tiendan a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en el marco de la Ley 26.485. A partir de los datos disponibles de diversas fuentes y organismos públicos, considero importante que reflexionemos en torno a las siguientes preguntas: ¿la línea es una herramienta plural de acceso a la Justicia? ¿Cuáles son las voces que ingresan y pueden ser escuchadas? Como fuente de información para las políticas públicas, ¿contempla los ejes analíticos esenciales para dimensionar el universo de las personas víctimas de violencia? Las razones que llevaron a elegir a la Línea 144 como objeto de análisis son su vasto alcance territorial, su continuidad y su amplia difusión.

## Línea 144

Este servicio, dependiente del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>1</sup> (INAM), está destinado a brindar información, orientación, asesoramiento y contención para mujeres en situación de violencia<sup>2</sup> de todo el país. Funciona desde 2013, los 365 días del año, las 24 horas, de manera gratuita y "accesible". Dentro del INAM es el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres quien tiene la misión de **desarrollar un sistema de información**

**permanente, generando reportes periódicos de las llamadas recibidas a través de la línea, y a su vez de mantener actualizada la guía de recursos disponibles para todo el territorio nacional.**

Otra institución que realiza informes, el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) a cargo del INDEC, no incorpora datos de femicidios y solo ingresa casos de mujeres víctimas<sup>3</sup> de violencia que concurren a una institución estatal que registre e informe sobre esos casos. A diferencia de este registro, la línea 144 da cuenta de la totalidad de quienes acceden al servicio, independientemente de su género. Otros reportes administrativos son generados por diversos organismos nacionales, provinciales y municipales, entre ellos la Oficina de la Mujer (que a partir de 2015 elabora el registro de femicidios), la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de la Nación, el Sistema de Vigilancia de Lesiones del Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, secretarías de la mujer, unidades judiciales, etcétera.

En el año 2016 se lanzó el Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia las Mujeres, el cual contempla dos ejes de acción: prevención y atención integral. Es regido bajo los principios de multi e interdisciplinariedad, territorialidad y federalismo, intersectoralidad e inter-institucionalidad. Entre las medidas que incluye se encuentra la difusión de la Línea 144, para lo cual se prevé la producción de material específico para diversos colectivos de mujeres: mujeres inmigrantes, con discapacidades, adultas mayores y pueblos originarios. A la fecha no han sido difundidos informes que describan avances significativos en este sentido. En contraste, los progresos observados durante 2018 se encuentran sesgados hacia un grupo de mujeres que cuentan con acceso a telefonía celular, conectividad e información sobre servicios de acceso a la Justicia, que hoy tienen a dispo-

1. Hasta septiembre de 2017 denominado Consejo Nacional de las mujeres. El Instituto tiene rango de Secretaría de Estado y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

2. Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, o su seguridad personal. Quedan también comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

3. Es decir que refiere a la persona de sexo femenino, o que se autoidentifica como tal, que ha sufrido un hecho de violencia por dicha condición.

sición una nueva aplicación para dispositivos móviles que permiten acceder a un mapa georreferenciado de centros de atención y una mejora en los canales de comunicación.

## Caracterización de víctimas de violencia a partir de registros administrativos

El RUCVM<sup>4</sup> durante el período 2013-2017 informa sobre 260.156 casos de violencia contra las mujeres. Se prevé a futuro avanzar hacia un registro que permita la identificación de cada una de las personas y conocer la ruta crítica que debieron transitar en el acceso a la Justicia. El RUCVM no da cuenta de personas víctimas de violencia que se identifican con el género masculino, transexual, travesti, transgénero u otros. Este dato sí lo registra la línea 144, que en el último informe indica que el 99,6% fueron personas que se identifican con el género femenino. Además, el 71% de los casos registrados en el RUCVM corresponde a datos provenientes de instituciones que brindan asesoramiento, orientación y asistencia, donde el rango etario entre 20 y 39 años fue el más significativo (60%), mientras que el de 14 a 19 años fue el menos representado; solo el 59% de las mujeres informó sobre su situación laboral, de las cuales el 50% tenía empleo formal o informal; en contraparte, se encontraban ocupados 76,5% de los agresores (sobre un porcentaje informado de 48%); en el 83% de casos registrados, las personas identificadas que ejercieron violencia tenían un vínculo preexistente, ya que eran novios, parejas o ex parejas. La modalidad de violencia más informada es la violencia doméstica (97%), predominando la violencia psicológica (87%), seguida de la física (67%), la simbólica (25%), la económica y patrimonial (19%) y la sexual (8%). Respecto a la frecuencia y duración del maltrato, los datos reflejan que el 93% de las mujeres han sufrido situaciones de violencia en más de una ocasión. En el 40% de los casos el período de maltrato se extendió de 1 a 5 años, y en el 24% de los casos durante más de 10 años.

4. Los registros aportados por los diferentes organismos son heterogéneos y dinámicos, en lo que respecta al contenido, calidad y exhaustividad de las variables relevadas e informadas. El INDEC lleva a cabo un proceso de homogeneización y validación de la información para determinar los casos que se incluyen en el RUCVM.

En base a estos datos se identifican patrones comunes del grupo de mujeres que deciden recorrer la ruta crítica<sup>5</sup> de acceso a la Justicia, tales como el grupo etario, la modalidad y el tipo de violencia, el vínculo con la persona agresora, el lugar donde se produce la situación violenta, la disparidad en la autonomía económica y el tiempo de sometimiento a las situaciones violentas. Sin embargo, aún existen mujeres que por diversas razones entienden que seguir invisibilizadas –fuera de la ruta– es la mejor manera de protegerse. En este sentido resulta imprescindible, tal como señala Gherardi (2016), “reconocer, nombrar y visibilizar” otras violencias que permanecen naturalizadas y calladas –la violencia institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica o mediática, entre otras–, ya que la tolerancia social y estatal es la que sostiene la persistencia de la violencia extrema contra las mujeres. En palabras de Segato (2017) “aquel último gesto [es una violencia expresiva en el sentido en que ‘dice’ algo, algo que está dicho al mundo a través de este gesto] que es un crimen, es producto de una cantidad de gestos menores que están en la vida cotidiana y que no son crímenes, pero son agresiones también”. Por ello, resulta necesario reconocer y visibilizar el conjunto de agresiones que en muchos casos se van “naturalizando” y revisar las prácticas “habituales” de la vida cotidiana que en muchos casos son el caldo de cultivo que da lugar a la conducta extrema, visible y condenable.

## La violencia georreferenciada

Otro dato relevante que surge de los informes de la línea 144 es la procedencia de las llamadas. De las 48.749 llamadas recibidas durante el año 2017, se observa una presencia muy significativa de las provenientes de la provincia de Buenos Aires (64%), seguida de la Ciudad de Buenos Aires (9%), Mendoza (5%), Santa Fe (5%), Córdoba (3,7%), Tucumán (2,6%), Jujuy (1,3%) y el resto de las provincias por debajo del 1%. Son datos que no se correlacionan con la distribución por jurisdicción de las tasas del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Resulta insuficiente adjudicar esta falta de correlación a una cuestión de densidad demográfica.

5. La ruta crítica se construye a partir de decisiones y acciones que ejecutan las mujeres, como así también las respuestas encontradas en su búsqueda de soluciones cuando deciden romper el silencio.



Deberíamos incorporar otros factores, tales como el conocimiento de los derechos, la escasez de recursos disponibles (no solo materiales, sino también simbólicos y culturales), la falta de reconocimiento de la situación de violencia (naturalización y legitimación), las dificultades en el acceso a la información, la disponibilidad de herramientas apropiadas a la diversidad de los territorios, la falta de autonomía económica (ingreso, vivienda, servicios de cuidado para niños y niñas), la ausencia de una red de contención, o la reparación efectiva del daño. Estos y otros aspectos dificultarían dar el primer paso para salir de la situación de violencia. Asimismo, no podemos dejar de mencionar los riesgos asociados que contemplan los informes de la línea 144, tales como la presencia de niñas o niños afectados por la situación de violencia, el uso o presencia de armas, el consumo de alcohol o sustancias psicoativas por parte de las personas agresoras, o la existencia de medidas de restricción para las personas en situación de violencia o sus hijos.

Los informes de la línea 144 desagregan datos de personas víctimas de violencia por país de procedencia –América Latina, el Caribe y otros países–, pero resulta llamativo que no generen datos diferenciados por zonas rurales o urbanas, como así tampoco de quienes pertenecen a comunidades originarias. Si la información es la base sobre la que se evalúa la efectividad del recurso, se detectan necesidades y se desarrollan las políticas, la carencia de estos datos no permite evaluar la eficacia de la línea 144, ni desarrollar políticas que contemplen la particularidad de estos sectores.

## Federalismo y territorialidad

Una de las características del territorio argentino es el desequilibrio demográfico (Sili, 2015). Hay lugares con mayor desarrollo o con alta densidad poblacional, y grandes extensiones con escaso desarrollo o población.<sup>6</sup> Según el censo del año 2010, 9% de los habitantes de la Argentina vivían en zonas rurales y 2,4% pertenecían a una comunidad originaria, distribuidos en 31 pueblos indígenas en todo el país. Las desigualdades

6. PNUD Argentina (2017) ha construido un Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) que muestra que el desarrollo sostenible se da de manera heterogénea y muy desigual en Argentina. En 2016 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encabezaba el ranking provincial con 0,792 (presentaba los niveles más elevados en las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental) y Santiago del Estero se encontraba en el último puesto, con una diferencia muy significativa con 0,313. El promedio del país era de 0,570.

territoriales son expresión de una heterogeneidad estructural que no solo afecta los procesos productivos, sino que tiene un alto impacto en la distribución diferencial de poder y de participación en la toma de decisiones (CEPAL, 2016).<sup>7</sup>

Las recomendaciones generales realizadas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/GC/33) al Estado Argentino sobre el acceso a la Justicia abarcan la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, la rendición de cuentas de los sistemas de Justicia y la provisión de recursos para las víctimas. El Comité señala con preocupación las barreras institucionales, procedimentales y prácticas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia, tales como las largas distancias que hay que recorrer para llegar a los tribunales en zonas rurales y remotas; los estereotipos discriminatorios, la parcialidad judicial y los escasos conocimientos sobre los derechos de la mujer en el poder judicial y la policía; el acceso limitado a la asistencia letrada y a intérpretes de lenguas indígenas. De acuerdo con esto, se recomienda avanzar con medidas respecto a la formación de quienes trabajan en los espacios de Justicia; garantizar que la información sobre los recursos jurídicos llegue a todos los territorios y en lenguas originarias; poner en marcha un sistema de tribunales móviles destinado a facilitar el acceso a mujeres que viven en zonas rurales, remotas y aisladas; y velar por que el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, los Centros de Acceso a Justicia y las agencias especializadas del servicio público de asistencia jurídica proporcionen asistencia letrada gratuita a todas las mujeres que carezcan de medios suficientes en todo el territorio del Estado y ofrezcan servicios de interpretación a las mujeres indígenas. ¿Por qué la Argentina no ha podido avanzar en aumentar los recursos disponibles en zonas marginadas y rurales, en la ampliación de cobertura y en los criterios de adaptabilidad en materia de atención espe-

cializada? ¿Por qué esto no ingresa a la agenda pública, a pesar de que se insta a los Estados a que incorporen indicadores considerando las diferencias para afro-descendientes, población rural, personas con discapacidad, con diferentes preferencias sexuales, identidad sexual, inmigrantes, refugiadas, adultas mayores o privadas de libertad? ¿Cuáles son los obstáculos que lo impiden?

Una de las últimas herramientas puestas a disposición respecto de la línea 144 es la disponibilidad de una aplicación para dispositivos móviles. ¿Eso implica mayor alcance del recurso? ¿Estamos en la dirección correcta para incluir a más personas en el camino de acceso a la Justicia? Argentina tiene un suministro escaso de banda ancha de Internet en zonas rurales. Los relatos de quienes allí viven señalan problemas de conectividad: para acceder Internet en muchos casos deben trasladarse a los pueblos en busca de bibliotecas, plazas o locutorios. Esto hace que la línea 144 pierda eficacia al no facilitar la inmediatez. Esta situación se agudiza en casos de mujeres indígenas que solo conocen la lengua nativa, porque algunas veces son los varones quienes aprenden el idioma español para participar de la vida pública. ¿Qué recursos tienen esas mujeres para iniciar la ruta de acceso a la Justicia si quien tiene voz en el espacio público es su propio agresor? ¿Es la línea 144 una herramienta eficaz y oportuna para ellas?

Un informe del CNM señala que por la difusión de la línea en medios masivos de comunicación en marzo de 2017 aumentaron un 30% las llamadas recibidas. Esto puede deberse a la obligatoriedad de los servicios de comunicación audiovisual a difundir la línea 144 cuando emiten información sobre episodios de violencia y a las masivas movilizaciones sociales. Pero es importante resaltar que ese aumento no parece reflejar el ingreso de nuevas voces de grupos excluidos, o que estén ingresando nuevas voces invisibilizadas, al menos por el tipo de datos que figuran en los registros.

7. Un informe realizado por el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación analiza los proyectos de ley desde marzo de 2016 hasta noviembre de 2017, lo que permite establecer el grado de vinculación de las iniciativas legislativas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y cómo fue su trámite: si fueron sometidas a debate, si prosperaron y, finalmente, si se transformaron en ley. De los 2.820 proyectos de ley ingresados a la cámara, 6% están vinculados al ODS 5 (igualdad de género); entre ellos, el 39% refiere a la problemática de violencia de género, 19% a la paridad, 17% a derechos laborales, 14% al delito de trata, 3% al uso de tiempo o economía de cuidado, y el 8% restante a trastornos alimentarios, modelos saludables de belleza, lactancia y permanencia en las escuelas de alumnas en estado de gravidez. El 7% de los proyectos se ha convertido en ley.

## Conclusión

En base al análisis realizado, podemos concluir que la línea 144 no es una herramienta suficientemente plural, ya que a pesar de su vasto alcance no contempla, entre otros aspectos, los vinculados a la ruralidad o a comunidades originarias. Otra limitante es la ausencia de registros que recaben datos específicos sobre esas cuestiones. Además, no se contemplan a la fecha las barreras a la conectividad, el grado de conocimiento sobre el recurso disponible y las barreras idiomáticas. "La identidad cultural y la clase (y otras) correlacionan con la probabilidad de que una mujer maltratada pueda acceder a las medidas concretas que articula la ley en casos de violencia doméstica (y otras). Aunque estas medidas están formalmente al alcance de todas las mujeres, los términos en los que se establecen hacen que sean de hecho inaccesibles para algunas mujeres" (Platero, 2012).

Una de los principales retos es la necesidad de profundizar sistemas de información que dialoguen entre sí en los niveles nacionales, provinciales y municipales. El Estado argentino procura robustecer el RUCVM mejorando la cobertura geográfica con participación de diversas instituciones vincu-

ladas a áreas de justicia, salud, trabajo, defensa y sistemas de registros. Es imprescindible avanzar en la ampliación y homogeneización de los registros administrativos, incorporando datos desagregados. El vacío actual es un indicador del valor residual que ocupan históricamente los grupos marginados en la agenda pública.

Por otro lado, es necesario no sesgar la problemática de la violencia solamente a los casos que aparecen en los registros administrativos, y complementar esta información con otros estudios, encuestas e investigaciones aptas para capturar los silencios de mujeres que no llegarán a iniciar la ruta crítica de la Justicia. Porque lo personal es político, tenemos la responsabilidad de conocer la problemática desde todas sus aristas y en toda su magnitud, para que las políticas y las acciones que de ese conocimiento se desprendan puedan dar las mejores respuestas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Al mismo tiempo, resulta urgente poner a disposición herramientas y mecanismos eficaces que materialicen, con instrumentos específicos, los marcos normativos y los compromisos asumidos, contemplando las barreras geográficas, materiales, económicas, culturales, sociales e idiomáticas.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016): *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*.
- Gherardi N (2012): "La violencia contra las mujeres en la región". En *Sí no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gherardi N (2016): "Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar". Serie *Asuntos de Género* 141, Santiago de Chile, CEPAL.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2017): *Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres*. Buenos Aires, INAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018): *Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres*. Buenos Aires, INDEC.

- Organización de los Estados Americanos (2011): *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/LIBRO-DESIGUALDAD.pdf>.
- Platero, R (2012): *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona, Bellaterra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (2017): *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. Buenos Aires, PNUD.
- Segato, R (2013): *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Segato, R (2017): "Una falla del pensamiento feminista es creer que la violencia de género es un problema de hombres y mujeres". En *Conclusión*, Rosario, 23/8/2017.
- Sili, Marcelo (2015): *Atlas de la Argentina rural*. Buenos Aires, Capital Intelectual.