



Maestría en estudios internacionales

Asesora de tesis: Florencia Montal

Alumna: Lucía Ríos Bellagamba

**Un marco doméstico conservador para una norma internacional
progresista: el caso de la instauración del voto femenino en la
Argentina**

La tesis analiza la injerencia de factores internacionales en la adopción del voto femenino en 1947 en la Argentina, basándose en teorías sobre instauración de normas internacionales en contextos locales, como aquellas de Levitt y Engle Merry (2009), Finnemore y Sikkink (1998), y Acharya (2004). El trabajo aborda la contraposición que existe entre el contenido de la Ley 13.010 de Derechos Políticos de la Mujer, la cual fue progresista en comparación a otras legislaciones sobre sufragio femenino alrededor del mundo, con el marco discursivo con la que fue promovida, de línea conservadora. La explicación de este desdoblamiento entre marco y contenido se encuentra en una arista poco investigada de la instauración del sufragio femenino en la Argentina, el contexto internacional. La tesis busca analizar no solo el “por qué” de la adopción de esta norma internacional, sino también el “por qué de esta manera”.

Palabras claves: *sufragio femenino, marco discursivo, normas internacionales, framing, Argentina.*

Tabla de contenidos

1.Introducción.....	2
2.Revisión de literatura	5
2.a. ¿Por qué los Estados adoptan normas internacionales?	5
2.b. ¿Por qué los Estados adoptan normas de formas diferentes?.....	9
3.Argumento y explicaciones alternativas.....	12
4.Metodología y diseño de investigación.....	14
4.a.Metodología de análisis de datos.....	14
4.b.Diseño de investigación.....	16
5. Análisis empírico.....	18
5.a.El sufragio femenino como norma internacional.....	18
5.b.El valor expresivo de la norma.....	29
5.c.Los potenciales beneficios reputacionales para la Argentina.....	34
5.d.Costos domésticos de instaurarla norma de forma progresista.....	44
5.d.i. Las sufragistas argentinas.....	44
5.d.ii. Estados Unidos.....	50
5.d.iii. Actores dentro del peronismo.....	50
6.¿Cómo se logran equilibrar los incentivos internacionales y los costos a nivel local?.....	55
6.a.El contenido progresista de la Ley 13.010.....	56
6.b.El contramarco conservador.....	59
7.Conclusión.....	63
Bibliografía.....	65
Anexo.....	73

1.Introducción

En 1947, la Ley 13.010 de sufragio femenino, también conocida como “Ley Evita” marcó un punto de inflexión en la adquisición de derechos políticos para las mujeres de la Argentina (Valobra 2009; Barry 2011; Palermo 2007), otorgándoles por primera vez la posibilidad de votar en elecciones nacionales. La ley se dio en un contexto internacional donde el sufragio femenino se expandió como norma en todo el mundo, empezando por países europeos a principio de siglo y avanzando sobre Latinoamérica desde la década de los 30’ (Ramirez, Soysal, y Shanahan 1997; Towns 2019; Sundstrom et al. 2017). El avance de la norma en la región fue tal que para 1950, 15 de los 20 países latinoamericanos habían introducido el voto femenino a sus legislaciones.

A nivel internacional, la otorgación del voto a las mujeres estuvo enmarcada en una retórica dominante relacionada con la emancipación, la igualdad entre ciudadanos y empoderamiento político características de la primera ola de feminismo global (Paxton, Hughes, y Green 2006), y promovida por redes transnacionales de activismo lideradas por sufragistas europeas (sobretudo las inglesas) y estadounidenses (Towns 2019). En Argentina, el marco de ideas que acompañó a la ley fue muy diferente, estuvo inserto en la retórica peronista y estaba en línea con discursos que no igualaban a la mujer con el hombre como ciudadano y más bien limitaban y buscaban circunscribir su participación política (Ajmechet 2014; Bianchi 1986; Palermo 1997; Valobra 2009).

Sin embargo, esta retórica de orden conservador no se vio reflejada en el contenido de la Ley 13.010 de Derechos Políticos de la Mujer, que va más allá de exclusivamente adoptar el voto femenino, y al igual que lo que promovían movimientos sufragistas transnacionales e incluso tratados internacionales como la Declaración de Lima y las Actas de Chapultepec, le otorga a las mujeres los mismos derechos políticos que poseían los hombres, poniéndola en igualdad de condiciones con respecto a su

ciudadanía. La ley instauró el voto como obligatorio y no calificado e incluyó la posibilidad de candidatearse a elecciones, dando a las mujeres acceso absoluto a la esfera pública, al menos desde un punto de vista institucional. En definitiva, se puede afirmar el contenido de la ley estaba en línea con los cambios que se impulsaban a nivel internacional, aún cuando la retórica que predominaba en el discurso peronista no lo estaba.

Gran parte de la literatura que aborda la adopción del voto femenino en Argentina se concentra en la interacción de factores locales, y pocas veces hace foco en la influencia de factores de carácter internacional (Towns 2010; Valobra 2018). Estos factores locales brindan explicaciones viables con respecto a por qué se decide adoptar el voto femenino, entre ellos, los cálculos electoralistas (McGee Deutsch 1991), la necesidad de unificar distintas fuerzas del peronismo (Ajmechet en prensa), la voluntad por reafirmar el liderazgo de Perón, y por último, el objetivo de redefinir el concepto de ciudadanía como parte de un proceso más amplio de reconfiguración del espacio político (Ajmechet 2014; Palermo 1997; Valobra 2009; Bianchi 1986) . Sin embargo, los factores locales no son suficientes para explicar lo progresista que fue la Ley 13.010. ¿Por qué el peronismo, con una concepción del rol político de la mujer muy diferente a la del sufragismo transnacional (al menos en términos discursivos), terminó adoptando una ley en línea con los estándares promovidos por este último? Mi objetivo con este trabajo es aportar los factores necesarios para explicar esta contraposición, entre los cuales, argumento, se destaca el valor expresivo que tenía la norma de sufragio femenino a nivel internacional. Dada la existencia de esa norma, los cálculos estratégicos del peronismo en su política exterior favorecieron la adopción de una ley progresista. No busco reemplazar explicaciones domésticas por explicaciones internacionales. Mi objetivo es demostrar que si bien los factores internacionales pudieron no haber sido definatorios para la

instauración del voto femenino, son importantes para entender la forma en la que se lo hizo. Es decir, en definitiva, en vez de abordar las razones por las cuales se adopta, me focalizo en la modalidad, tanto en lo referido al marco de ideas como en el contenido de la ley que lo instaure.

El argumento comienza con la idea que adoptar la norma de sufragio femenino ofrecía ciertos beneficios reputacionales (Hafner-Burton 2008) a nivel internacional. Sin embargo, la adopción de derechos políticos de las mujeres podía tomar diferentes formas. Desde versiones más minimalistas, donde sólo se otorga el derecho a voto (incluso con ciertas condiciones) hasta versiones más progresistas, donde las mujeres adquieren la totalidad del paquete de derechos políticos a la par de los hombres. Ésta última era la concepción del sufragio femenino que promovían los actores occidentales clave - movimientos transnacionales, organizaciones multilaterales, países de gran poder como EEUU y Gran Bretaña. Como resultado, la captura de estos beneficios reputacionales externos requería adoptar la norma en su forma progresista. Dicho eso, esto generaba problemas para el primer gobierno Peronista por varias razones. El progresismo respecto del rol político de la mujer y el alineamiento con intereses “extranjeros” eran rechazados por sectores conservadores del peronismo y no se acomodaban fácilmente dentro de la lógica de la “Tercera Posición” de Perón. Además, el sufragio femenino era históricamente la causa de los movimientos feministas y sufragistas argentinos que formaban parte de la oposición política a Perón. ¿Entonces, cómo resuelve Perón este dilema? Argumento que mediante un marco discursivo conservador para una ley progresista. Es decir, que el contenido de la Ley 13.010 queda alineado con el sufragismo a nivel internacional, dando absoluta igualdad de derechos políticos a los hombres y las mujeres, pero la forma en la que se promueve la ley a nivel local es con una retórica particular que lejos de enfocarse en la igualdad, resalta diferencias entre sexos y rescata

modelos tradicionales de género. En definitiva, podemos hablar de una especie de “doble juego” por parte de Perón, donde la instauración de una ley progresista respondía a objetivos estratégicos de política exterior, mientras que una enmarcación conservadora eliminaba los costos que este progresismo podría haber generado a nivel local.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera: en primer lugar, se desarrollará la revisión literaria sobre teorías de normas, junto con el argumento y explicaciones alternativas. Luego, se procederá a detallar el diseño de investigación y la metodología de análisis de datos utilizada. En la siguiente sección, dedicada al análisis empírico, abordaré la presencia de la norma del voto femenino en el sistema internacional y las posibilidades que existían en la forma de su instauración, para establecer contingencia. En siguiente lugar, expondré los incentivos reputacionales a ser capturados a nivel internacional, junto con los objetivos de política exterior de Perón para los que estos serían útiles. Luego, ahondaré sobre los costos domésticos de instaurar la norma de forma progresista, y para concluir, la forma en la que Perón logra resolver la contradicción entre estos y los posibles beneficios: con un marco conservador y un contenido progresista.

2.Revisión de literatura

2.a.¿Por qué los Estados adoptan normas internacionales?

En primer lugar, ahondaré sobre la definición de normas que se utiliza en el trabajo. El concepto es clave como punto de partida de la investigación. La concepción de normas utilizada es la propuesta por Krasner (1982) y retomada por autores como Klotz (1995), Keohane (1984), Risse-Kappen (1994) y Cortell y Davis (2000), donde se consideran como entendimientos o concepciones compartidos de estándares de comportamiento, contruidos socialmente, con la capacidad de constituir intereses nacionales y del sistema internacional. Son principios que “proscriben o prescriben”

ciertos comportamientos, y no necesariamente son “reenforzados a través de un sistema legal jerárquico” (Keohane 1984). La clave en esta concepción es que no se tomará la institucionalización formal de dichas normas como un condicionante para establecer su existencia, sino que se considerará que puede verse reflejada en otros factores que no sean una organización o un tratado. En lo que concierne al caso estudiado en particular, esta definición permite establecer la existencia de una norma de sufragio femenino aún cuando su presencia en tratados internacionales era vaga e inespecífica. Además, que eso permite asumir que el principio de la norma pueda aplicarse de formas muy diferentes.

Para hacer una revisión sobre las posibles respuestas teorizadas para la pregunta de por qué los Estados adoptan normas internacionales, utilizaré como base la clasificación que Simmons propone en *Mobilizing for Human Rights* (2009), donde difiere entre motivaciones “sinceras” e “insinceras” de los Estados a la hora de adoptar normas internacionales. Sin embargo, para la investigación decido utilizar en su lugar los términos de motivaciones “normativas” (para las “sinceras”) y “estratégicas” (para las insinceras”) por motivos prácticos, dado que la “sinceridad” es un atributo difícil de observar. A estas además agregaré una subdivisión según su origen, doméstico o externo.

En el primer grupo, referido a motivaciones “normativas”, encontramos dinámicas que llevan a la aplicación de una norma internacional a nivel local porque el Estado “valora el contenido del tratado” (en este caso, de la norma) y “anticipa acatamiento” a la misma (Simmons 2009). Dentro de esta categoría podemos encontrar mecanismos de aprendizaje y de socialización. Con aprendizaje, nos referimos a procesos donde ciertos actores proveen a otros “información sobre las condiciones (de adopción de la norma) incluyendo los beneficios y desventajas” (Elkins y Simmons 2005). Se trata de un proceso de cambio más fundamental donde otros actores acercan “nuevos entendimientos” y conceptos que impulsan a que un Estado quiera adherir a una norma de forma “sincera”,

porque pasa a valorarla como positiva por sus cualidades intrínsecas (Johnston 1996). Es decir, que se valora a la norma por su contenido y no por un cálculo estratégico de ventajas o desventajas que podrían venir de su adopción. En motivaciones de origen doméstico, el aprendizaje suele ser un proceso impulsado por movimientos sociales, que introducen “ideas y concepciones extranjeras, nuevas, o que no están aún bien articuladas localmente” (Simmons 2009). El mecanismo de aprendizaje también puede ser impulsado por actores externos. Algunas teorías que siguen esta dinámica son las de redes transnacionales de activismo (o TANS por sus siglas en inglés), donde el flujo de información es clave para generar aprendizaje (Keck y Sikkink 1998). Otras teorías se enfocan en el rol de las organizaciones internacionales y comunidades epistémicas como como “profesores de normas” (Finnemore 1993; Haas 1992), mientras que otros autores teorizan acerca de cómo las instituciones, programas y normas de otros Estados pueden servir como modelos para “copiar” localmente (Engle Merry 2006; Elkins y Simmons 2005; Dobbin, Simmons, y Garrett 2007).

Con socialización, por otro lado, nos referimos a un mecanismo que se alinea más con la teoría constructivista, donde los procesos comunicativos entre actores, la interacción, lleva a una reconstitución de identidad, de cambio en la autopercepción, que al mismo tiempo impulsa la internalización de ciertas características y normas. En definitiva, lo que cambia es la constitución del actor mismo, donde a diferencia del aprendizaje, una norma no se acepta solamente por sus ventajas y desventajas intrínsecas, sino porque se percibe como alineada con un tipo de identidad (Risse y Sikkink 1999; Koh 1997). March y Olsen (2008) llaman a estas “prescripciones internalizadas” de lo que es “normal, verdadero, bueno y correcto” como la “lógica de lo apropiado” (*logic of appropriateness*), atadas necesariamente a construcciones sociales de ciertos roles e identidades.

En el segundo grupo de tipos de motivaciones, encontramos aquellas de tipo “estratégico”, donde un gobierno adhiere a normas internacionales por posibles incentivos o castigos que no están relacionados con el contenido mismo de la normativa, sino con factores externos a ella. La adhesión a la norma se vuelve más bien instrumental para obtener ciertos beneficios o evitar ciertos costos, y es el resultado de un cálculo del gobierno donde concluye que las ganancias superan a las consecuencias de la adopción (Simmons 2009).

A nivel local, lo podemos ver reflejado en casos donde los movimientos sociales ejercen presión sobre las élites estatales a través de la opinión pública. Los costos que puede experimentar el gobierno tienen que ver con el retiro de apoyo político. Más comúnmente, en el caso de regímenes democráticos, se asume que las elecciones periódicas proveen oportunidades a los ciudadanos para imponer costos a los gobernantes. Otra dinámica posible a nivel local es que un gobierno adhiera a una norma como resultado de consideraciones de competencia política, es decir, como una forma de crear costos futuros para cuando ocurra un cambio de gobierno. Este es el caso de gobiernos que buscan “asegurar” (*lock in*) ciertas normas e instituciones en contextos de regímenes democráticos débiles donde es posible una regresión autoritaria (Moravcsik 2003).

A nivel internacional, los costos y beneficios pueden ser de tipo material o reputacional. En dinámicas que incluyen los del primer tipo, podemos encontrar teorías que plantean a las normas como forma de los Estados más poderosos para establecer un orden internacional y reafirmar su primacía (Ikenberry 2001; Morgenthau 1948), o bien como una forma de “oscurecer” y ocultar relaciones de poder estructural (Strange 1982). Aún cuando los Estados poderosos no ejercen coerción explícita, adherirse a normas puede ser una movida estratégica para países débiles si se espera que hacerlo evite futuros enfrentamientos con países más poderosos (Johnston 1996). La aceptación de normas

también puede ser condición para formar parte de organizaciones internacionales que proveen de beneficios a los Estados participantes (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007). Cuando hablamos de costos reputacionales, por otro lado, necesariamente estamos implicando que la norma tiene cierto valor expresivo, una concepción sobre la misma construida de forma social que hace que su cumplimiento (o violación) afecte la reputación de un Estado (Hafner-Burton 2008).¹ Algunos actores que se involucran en este tipo de mecanismo son los movimientos transnacionales y ONGs, que pueden ser “invocados” por movimientos sociales locales, como lo es en el caso del modelo boomerang (Risse y Sikkink 1999), o en las *insider-outsider coalitions* (coaliciones internas - externas) (Sikkink 2005). También pueden estar organizados en estructuras informales que involucren la cooperación de otros actores, como ocurre en las ya mencionadas TANs, que además de promover dinámicas de aprendizaje pueden generar coerción (Keck y Sikkink 1998). Este tipo de presión, también denominada “*naming and shaming*” puede ser promovida incluso por organizaciones internacionales de gran calibre (como la ONU), o por actores no gubernamentales como medios de comunicación (Hafner-Burton 2008; Jaquet y Jamieson 2016).

Esta variedad de procesos y motivaciones descripta no necesariamente se da de manera aislada en cada caso, sino que pueden darse de forma combinada, tanto en términos de tipos de mecanismos como en origen de los mismos, o bien, como un proceso que incluye diferentes dinámicas que se transforman con el tiempo (Finnemore y Sikkink 1998; Risse-Kappen 1994; Risse y Sikkink 1999).

¹ Es necesario aclarar que la división entre costos reputacionales y materiales es más que nada teórica ya que, en muchos casos, un deterioro en la reputación de un país puede derivar en costos materiales (Di Stefano y Mostafa 2014).

2.b.¿Por qué los Estados adoptan normas de formas diferentes?

Una segunda variación para incluir en las posibilidades de adopción local de una norma internacional es la forma, es decir, las distintas modalidades en la que una norma internacional es integrada al contexto doméstico. Existen teorías que abordan mecanismos mediante los cuales una norma es integrada al contexto local pero alterada a través de cambios tanto en su contenido como en la retórica que la acompaña. Estas modalidades son herramientas que utilizan tanto los Estados adherentes como actores no estatales que promueven las normativas. Este es un factor importante a tener en cuenta para esta investigación, ya que la pregunta del trabajo no se centra en el por qué de la adopción del sufragio femenino, sino más bien en el “por qué con esta modalidad” y con este contenido y marco discursivo particular.

Los Estados pueden utilizar ciertas modalidades para evitar castigos de organizaciones internacionales u otros Estados sin adherirse de forma completa a una norma. En estos contextos encontramos dinámicas de adhesión que Simmons describe como “falsos positivos”, donde un tratado es firmado pero nunca ratificado ni aplicado a nivel local (Simmons 2009). Algo similar describen Furman (2019) y Risse y Sikink (1999) con los conceptos de *half measures* (medidas incompletas), y las “concesiones tácticas”, respectivamente, donde el gobierno aplica ciertas medidas que buscan generar la imagen de aceptación de una norma pero sin políticas que den resultados verdaderos ni las consecuencias de una adhesión completa.

Las modalidades alternativas de adopción, sin embargo, no son necesariamente promovidas de manera exclusiva por Estados, sino que pueden ser una herramienta de actores no estatales para facilitar la adopción de la norma. Un ejemplo de ellos son las dinámicas de vernacularización (Levitt y Engle Merry 2009) y traducción cultural (*cultural translation*) para trasplantes legales (Engle Merry 2006), que si bien pueden ser

llevadas adelante por élites estatales, son comunes entre ONGs y activistas que buscan hacer que una norma internacional encuentre menos trabas culturales y de opinión a nivel doméstico. En estos métodos los actores utilizan el recurso de *framing* (enmarcación) o *reframming*, definido como “formas de empaquetar y presentar ideas”, un “proyecto político” en el que se define el problema que aborda una norma y cómo se crea la conexión entre esta y las ideas e instituciones pre existentes a nivel local, en definitiva, adaptando una normativa internacional a la cultura del país receptor (Levitt y Engle Merry 2009; Finnemore y Sikkink 1998; Klotz 1995; Wotipka y Tsuitsui 2008).

Una dinámica similar a estos procesos es la expuesta en la teoría de localización (*localization*) de Acharya (2004), donde es el Estado el que utiliza la adaptación como herramienta con motivaciones estratégicas. Si bien la localización utiliza recursos de discurso como “el *framing*, el *grafting*², y “la selección cultural de ideas extranjeras”, va un paso más allá, con “procesos complejos de reconstitución” que pueden incluir incluso alteraciones al contenido de la norma (Acharya 2004). Por otro lado, en la localización se prioriza mantener la identidad social preexistente del actor y del Estado por sobre la norma en sí, mientras en las teoría de *framing* y trasplantes lo esencial a conservar es el contenido de la norma y su carácter “global”(Levitt y Engle Merry 2009; Engle Merry 2006).

En este punto, me gustaría hacer una breve aclaración sobre la utilización de los términos “progresista” y “conservador” cuando aborde en la investigación las distintas modalidades de adopción de la norma de sufragio femenino. Con la utilización de estos términos, no pretendo hacer referencia a teoría política, sino simplemente establecer una clasificación que sirva de referencia para distinguir ciertos atributos observables de

² El *grafting* entendido como un mecanismo donde los actores “institucionalizan una nueva norma asociándola con una norma preexistente referida a la misma área temática, que hace una prohibición o promueve un mandato similar” (Acharya 2004).

legislaciones y discursos mencionados en el trabajo. Manejo una definición simple de progresismo que implica la adhesión y promoción de ideas y prácticas que representen alguna innovación en un aspecto de la vida social hacia mayor libertad individual. En definitiva, progresismo implica romper con patrones y estereotipos sociales anteriores, lo cual en el caso del sufragio femenino es representado por modelos patriarcales tradicionales que buscan circunscribir y/o limitar la participación política de la mujer, mediante la imposición de los roles de género. En este sentido, el progresismo es relativo a las concepciones dominantes de la época. Lo que puede haber sido progresista en 1947, puede no serlo décadas después. La línea conservadora, en contraposición, es aquella que busque de una forma u otra, volver a estos modelos patriarcales, y busca conservar los roles tradicionales de género.

3. Argumento y explicaciones alternativas

Como expliqué en la introducción, el argumento de mi trabajo consta de dos ejes. El primero es que existían ciertos incentivos reputacionales a nivel internacional para adoptar la norma de sufragio femenino de forma progresista, tal cual era promovida por actores de gran poder (TANS, organizaciones multilaterales, EEUU y GB). El valor expresivo de la norma a nivel internacional estaba vinculado a la democracia, la civilización y la modernidad. Perón tenía ciertos objetivos de política exterior para los que estos valores serían útiles: reinsertarse en el sistema internacional de la posguerra y sus organizaciones, revincularse con EEUU, y deshacerse de un estigma autoritario. Sus motivaciones para adoptar la norma tal cual era promovida a nivel internacional eran estratégicas.

Sin embargo, adoptar la norma de forma progresista generaría ciertos costos a nivel local para Perón. En primer lugar, el feminismo progresista estaba identificado con

mujeres y partidos de la oposición. Además, existían sectores del peronismo que mantenían posiciones conservadoras con respecto a la mujer, o bien rechazaban la norma por ser “ideales extranjeros”. Por otro lado, simbólicamente podría comprometer la política exterior de no alineamiento de Perón conocida como la “Tercera Posición”.

Entonces, ¿cómo resuelve Perón esta contradicción entre incentivos internacionales y costos locales? Mi argumento es que lo logra con una modalidad particular de adopción: con un proceso de enmarcación o *framing*. Perón toma una norma presente en el sistema internacional y la adopta con un discurso particular orientado a adaptarse mejor a un público local, como explican las teorías de Levitt y Engle Merry (2009), Finnemore y Sikkink (1998), Klotz (1995) y Wotipka y Tsuitsui (2008). La norma mantiene su contenido, mientras Perón la enmarca discursivamente con una retórica e identidad propia que lo distingue de iniciativas opositoras y evita confrontaciones con sectores propios, sin dejar de aprovechar los beneficios reputacionales internacionales. De alguna manera, la modalidad de adopción de Perón responde tanto al principio de defensa de la identidad propia que menciona la teoría de localización de Acharya (2004) como a la conservación del contenido y carácter global de la norma que mencionan Levitt y Engle Merry (2009).

Las consecuencias observables de este argumento se enfocan en varios puntos. El primero es la presencia de una expansión de la norma de sufragio femenino a nivel internacional, observable en los datos cuantitativos de países adheridos a la misma. El segundo es la relación de cierto valor expresivo a la norma, evidenciado en los contextos en los cuales la norma era impulsada, con qué discurso, y dentro de qué tipos de agendas de políticas (por ej., junto con agendas “civilizatorias” o de “exportación de democracia” de EEUU). Luego, es necesario probar que estos valores eran útiles para Perón en su política exterior; deberían existir puntos de coincidencia entre los valores, sus objetivos

y lo que buscaba proyectar al mundo. Además, es importante probar que el voto femenino podía ser instaurado de muchas maneras, estableciendo contingencia con la legislación de otros países.

En la sección sobre los costos a nivel local, sería necesario observar: un movimiento sufragista argentino progresista que se opone a Perón; la existencia de sectores en el peronismo con miradas conservadoras sobre la mujer y/o que rechazan la norma por “extranjera”; y una iniciativa de Perón por no alinearse con países potencia. Por último, la resolución del “dilema” se observa en dos puntos. El primero es que la Ley 13.010 es progresista; la comparación con la legislación de otros países debería evidenciarlo. El segundo punto es sobre el contramarcos: el discurso de Eva y de Perón debería exhibir ideas conservadoras, la exaltación de modelos tradicionales de género, y la desigualdad entre hombres y mujeres.

Existe también una posible explicación alternativa a este argumento. El eje central de esta se basa en que la ausencia de los factores internacionales hubieran dado el mismo resultado con respecto a la forma de adopción de la norma de sufragio femenino; es decir, que Perón hubiera elegido una norma progresista aún si no hubieran existido los incentivos estratégicos en el contexto internacional para hacerlo.

En este caso, existirían dos posibilidades para explicar una norma progresista. La primera es que hubieran incentivos estratégicos a nivel interno para adoptar la norma de esta forma. Las implicaciones observables tendrían que demostrar que a pesar de haber sectores conservadores en la coalición peronista, había algún sector que motivaba que la norma fuera progresista. En un análisis preliminar, no parece haber evidencia de que esto fuera así: la base electoral de Perón no parecía responder a esto (Ver Anexo 1), y las posiciones más progresistas con respecto a la mujer dentro del peronismo no demostraban representar un riesgo de quiebre de coalición en caso de que no se respondiera a sus

intereses. El segundo escenario es que hubiera una motivación de tipo normativa o “sincera” por parte de Perón. En este caso debería poder observarse algún tipo de motivación o preferencia de Perón por una línea más progresista. De nuevo, basándome en un análisis preliminar del discurso con el que decide promover la norma, dicha evidencia parece inexistente o bien, difícil de acceder.

4. Métodos y diseño de investigación

4.a. Métodos de análisis de datos

La investigación de este trabajo constituye un estudio de caso cualitativo, es decir, la “examinación de la complejidad en una variedad de situaciones de la vida real” que forman parte de un hecho, una política, una institución u otros fenómenos puntuales (Starman 2013). En este caso, el fenómeno analizado es la instauración del sufragio femenino en la Argentina. Considerando al estudio de caso como un “marco de diseño” que tiene la posibilidad de incluir múltiples métodos (Simons 2009) utilizo para esta investigación dos técnicas de estudio: el rastreo de proceso o *process tracing* y el análisis de discurso. Con el *process tracing* realizo un análisis de “piezas de diagnóstico” (Bennett 2004) de distinta naturaleza para lograr establecer relaciones causales entre distintos hechos que llevaron a la instauración de la Ley 13.010, de la forma particular en la que fue adoptada. El objetivo es establecer cadenas de relación que conecten distintos fragmentos de información provenientes de diversas fuentes (Goertz y Mahoney 2012) para poder responder la pregunta que se plantea el trabajo: ¿por qué el peronismo instauró el sufragio femenino con una ley progresista si su retórica era conservadora?

Necesariamente hablamos de un estudio retrospectivo, y se presenta una de las dificultades adjudicadas comúnmente al rastreo de procesos, la llamada “regresión infinita”. En este caso, decido priorizar la posibilidad de abarcar procesos extensos (como

el avance del sufragismo en la primera mitad del siglo XX) que otorguen información que sea funcional para analizar el contexto internacional y local pertinente para la investigación. Los primeros hechos a los que hago referencia en la investigación empiezan en 1900, a partir de cuando se intensifica la expansión del sufragio femenino y el movimiento sufragista a nivel mundial, y extendiendo el análisis hasta 1947, cuando se instaure la Ley 13.010 de voto femenino en Argentina. No todo este período de tiempo es analizado con la misma intensidad, sino que incluyo hechos y datos específicos del pasado para poder entender mejor ciertos procesos, como expliqué anteriormente. La razón por la que decido no extenderme más allá de 1947 es porque quiero enfocar la investigación en el establecimiento del voto femenino, y no extender el análisis hacia otros tipos de participación política como la representatividad en el Congreso y en las candidaturas para el Poder Ejecutivo en 1951. Considero que el sufragio femenino en sí mismo contiene suficiente riqueza como para ser abordado en un trabajo que se le dedique exclusivamente, al igual que hicieron otras investigaciones anteriores a esta.

Para obtener ciertos “bloques” de información utilizados en el *process tracing*, usaré además la técnica de análisis del discurso. Utilizo la técnica de análisis de discurso para análisis cualitativo propuesta por Sagayo (2014), que consta de tres pasos. El primero es el etiquetamiento, que consiste en una selección de categorías o “puntos clave” para buscar dentro de los textos. El segundo es la desagregación o recorte de pasajes textuales que hagan referencia a las mismas. El tercero es la reagregación, un análisis transversal de cada categoría en un mismo texto o en un conjunto de textos, para luego reagrupar la información “en un nuevo texto, el que nos permitirá reconocer semejanzas y diferencias” (Sagayo 2014). En definitiva, la extracción de sentido de los pasajes recortados.

4.b.Diseño de investigación

La primera parte del argumento es la siguiente: Perón instauro el voto femenino con una ley progresista porque existían beneficios reputacionales a nivel internacional para hacerlo. Como punto de partida para la investigación, como mencioné en la introducción, es necesario demostrar la existencia del sufragio femenino como norma presente en el sistema internacional. Para probar este punto, tendré en cuenta dos factores: la cantidad de países que adoptan la norma durante la primera mitad del siglo XX y la identificación de cierta interdependencia entre estos cambios. Para esto, utilizo fuentes secundarias enfocadas en un análisis tanto cualitativo como cuantitativo del proceso. Para analizar a los movimientos transnacionales femeninos y probar que la norma es promovida a nivel internacional de forma progresista, también utilizo fuentes secundarias, sumado a análisis de discurso directo a comunicados y documentos provenientes de la International Women's Suffrage Alliance (IWSA) y la Comisión Interamericana de la Mujer. Luego, para estudiar el valor expresivo vinculado a la norma, utilizo fuentes secundarias para abordar los tres valores que argumento, estaban conectados con la misma: democracia, civilización y modernidad. Tomo en cuenta los contextos en los cuales la norma era impulsada, hacia qué países, con qué discursos, y dentro de qué tipos de agendas de políticas - es decir, junto con qué tipos de medidas se buscaba promover el sufragio, si se vinculaba con otros objetivos (como aquellos civilizatorios o de exportación de democracia) y en qué tipos de agendas aparecía como objetivos a lograr.

También debo probar que la forma progresista no era la única en la que se podría haber impulsado el voto femenino. Para esto analizo las legislaciones que instauran el voto femenino de otros países con una escala de siete puntos en los cuales una ley se puede volver más conservadora o progresista. Establezco de esta manera contingencia. Por otro lado, para probar que proyecto progresista maximizaba el aprovechamiento de

los beneficios internacionales de la norma, y estos eran útiles para los objetivos de política exterior de Perón, dependo en gran parte de fuentes secundarias que aborden el contexto internacional y la política exterior argentina. También consulto fuentes directas de discursos y documentos tanto de Perón como de dirigentes de Estados Unidos (actor clave en el nuevo posicionamiento de Argentina en el sistema internacional).

El segundo punto del argumento establece que si bien una ley progresista ofrecía beneficios reputacionales a nivel externo, esta también generaría costos a nivel local. En esta sección empiezo por analizar el movimiento sufragista argentino, que promovió el voto femenino antes de 1945, y al cual Perón no quería verse vinculado. Utilizo fuentes secundarias y primarias, como comunicados, publicaciones y otros tipos de fuentes para establecer que promovían el voto femenino de forma progresista, y posteriormente, que eran opositoras a Perón. También debo probar que el progresismo era rechazado por sectores del mismo peronismo. Para esto, abordaré como fuente primaria al debate por la Ley 13.010 de 1946 y 1947 en el Congreso, enfocándome en la exposición de ideas e iniciativas conservadoras sobre la mujer por parte de legisladores peronistas. También usaré fuentes secundarias y los debates de sesiones donde se tratan la ratificación de tratados internacionales, como las Actas de Chapultepec y la Carta de la ONU, para evidenciar posiciones nacionalistas dentro de la coalición que rechazarían una ley progresista por “extranjera”.

En la sección final, debo tratar la resolución al dilema: la ley se instaura de forma progresista, pero con una enmarcación conservadora. Para probar que la Ley 13.010 era progresista utilizo la escala de siete puntos elaborada anteriormente, y la comparo con legislaciones de otros países ya analizada. Luego, para analizar el marco discursivo conservador, utilizo fuentes secundarias para elaborar una base que me permita llevar

adelante un análisis directo de discursos y pronunciamientos desde el gobierno ejecutivo, de Perón, pero sobretodo de Eva Perón, actor clave en esta campaña.

5.Análisis empírico

5.a.El sufragio femenino como norma internacional

Como mencioné en la introducción, el primer paso en la investigación es establecer la existencia de la norma de sufragio femenino a nivel internacional, lo cual es necesario a la hora de explicar el valor expresivo específico relacionado a ella. A través de datos cuantitativos y cualitativos, establezco que existía un proceso de difusión a escala global durante el siglo XX, donde existía cierta interrelación entre la adopción de los derechos políticos de las mujeres en distintos países.

El siglo XX marcó un avance singular en la adquisición de derechos políticos de las mujeres. Diversos autores consideran al reclamo por el sufragio femenino como la primera ola de movimientos que impulsan su participación política, un primer paso clave en el proceso de integración formal de las ciudadanas a la esfera pública (Townes 2004; Townes, 2019; Sundstrom, Paxton, Wang, Lindberg 2017; Ramirez, Soyhan y Shanahan 1997; Paxton, Hughes, & Green 2006). A principios de siglo, el número de países que habían establecido el voto femenino era de menos del 1%. Para la década de los 70', cerca del 94% de los países soberanos le habían otorgado el voto a sus mujeres, y en 1990 ese número escalaría hasta el 97%. Entre 1890 y 1930, mediciones demuestran que el número de Estados con sufragio femenino era 12 veces mayor en países alineados con el "oeste global" (global West), independientes, y que además tenían cierta presencia de movimientos feministas locales. Sin embargo, después de 1930, el voto femenino deja de ser una norma exclusivamente del mundo occidental. La influencia del ámbito internacional se vuelve innegable: los cambios a nivel regional y global en el número de

países con sufragio femenino hacen que aumente el porcentaje de posibilidad de establecimiento de esta norma en el resto de los Estados. “Con cada incremento en el porcentaje regional (de países que tienen voto femenino), el ritmo de obtención del sufragio para las mujeres (en el resto del sistema) aumenta en casi un punto porcentual” (Ramirez, Soyhan y Shanahan 1997). Es decir, que estudios cuantitativos demuestran que cada vez que se suma un país al cambio, más rápido comienza a llegar este a los Estados que aún no lo han hecho. Otro índice que aumenta es la participación de los países en la International Woman Suffrage Alliance - el porcentaje con respecto al período anterior se triplica.

Al igual que muchas normas difundidas en el ámbito internacional (Acharya 2004), el sufragio femenino incluye una serie de posibilidades y variaciones en la forma en la que puede ser aplicado. Es relevante resaltar que otros derechos políticos elementales (como la posibilidad de postularse a un puesto legislativo o ejecutivo) serán considerados dentro de estas variaciones, en tanto forman parte del mismo “paquete” de normas e ideas (Levitt y Engle Merry 2009). El objetivo de la siguiente sección es establecer, conceptualmente, un rango conservador – progresista de cómo es posible aplicar la norma de sufragio femenino, que sirva como guía posterior para poder establecer en qué punto de la escala se encuentra el proyecto de la Ley 13.010, así como las distintas propuestas que circularon en la Argentina previo y durante los debates legislativos de 1946 y 1947. Recuperando la definición expuesta en el marco teórico, cuando hablo de progresista me refiero a una aplicación de la norma que sea disruptiva en tanto esquemas sociales previos y esté orientada al “progreso” (valga la redundancia) en términos de igualdad. En este caso, me refiero a la disrupción estructuras patriarcales que fomentan la desigualdad entre ciudadanos hombres y mujeres, que signifique un avance en tanto otorgación de derechos para las mujeres y para las personas en general.

En cambio, por conservador, me refiero a la ausencia de cambio, a la conservación de estructuras sociales patriarcales basadas en la desigualdad.

En el extremo totalmente conservador, encontramos Estados donde las mujeres no poseen derechos políticos en absoluto. Es decir, que no tienen la capacidad de votar a ningún nivel del gobierno, ni tampoco de poder participar de la esfera política de ninguna manera. En otras palabras, sin cambios con respecto al orden social anterior. El opuesto absoluto, en el extremo progresista, es la otorgación del sufragio femenino, bajo exactamente las mismas regulaciones que el voto de los varones, y acompañado de todos los derechos políticos. En definitiva, una disrupción absoluta (al menos en términos normativos) de los límites previos establecidos a la participación política de las mujeres.

En el medio de estos dos extremos podemos encontrar puntos que matizan los aspectos de conservador o progresista. Para la escala, no consideraré un orden jerárquico entre estos puntos, sino que más bien los considero como acumulativos; mientras más puntos de discriminación (comparado a los derechos políticos de los hombres) contenga la ley que aplica la norma, más cerca se considerará esta del extremo conservador. Si se cumplen 3 de 7 puntos (3/7), la ley es más conservadora que una que cumple solo 1 (1/7). Los puntos en los que una ley de sufragio puede volverse más conservadora son los siguientes: **1) Otros DDPP:** una ley es más conservadora cuando, más allá del derecho a la votación, no se otorga, como parte del “paquete”, el derecho político de poder ser candidata para un órgano legislativo o ejecutivo, el derecho a poder afiliarse a partidos políticos y además, poder formarlos. **2) Calificación:** que se exija un nivel de educación particular para poder emitir el voto, o bien, algún tipo de examen para poder empadronarse. **3) Obligatoriedad:** que, en el caso que el voto sea obligatorio para los varones, este no sea establecido como obligatorio para las mujeres; este punto es importante en tanto se toma en cuenta la influencia de la obligatoriedad del voto sobre el

porcentaje de participación (*turnout*) de los ciudadanos. **4) Edad:** que la edad límite de votación difiera de aquella establecida para los varones. **5) Etnia u origen:** cuando el voto es otorgado solo para ciertas mujeres en base a criterios discriminatorios por origen étnico (sobretudo presente en países con pueblos indígenas). **6) Propiedad privada:** suma un requerimiento de propiedad (es decir, poseer tierras a su nombre) o cierto nivel adquisitivo para poder votar. **7) Voto para todos los niveles de gobierno:** que el voto femenino se restrinja, por ejemplo, a un nivel municipal o provincial. Que no se puedan votar a todas las autoridades.

En la siguiente figura, que volverá a ser utilizada más adelante, ilustro este posible rango de matices entre progresista y conservador. La figura puede ser utilizada tanto para ubicar leyes como discursos y posiciones de actores clave:



***Figura 1: Escala progresista/conservador**

A continuación, utilizaré esta misma escala para abordar ejemplos de casos donde la norma de sufragio femenino fue aplicada en otros países de manera más conservadora o más progresista. El objetivo de esto será demostrar contingencia, es decir, que en definitiva, la Ley 13.010 podría haberse ubicado en cualquier lugar de la escala.

En el extremo conservador, podemos usar como ejemplo a Colombia, que a diferencia de la mayor parte de Latinoamérica, donde las mujeres obtuvieron el derecho a votar mayormente entre 1930 y 1950, recién le otorgó derechos políticos a las colombianas en 1954, bajo la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (Restrepo Sanín 2019). En el extremo progresista, podemos encontrar el caso de Uruguay, el primer país de la

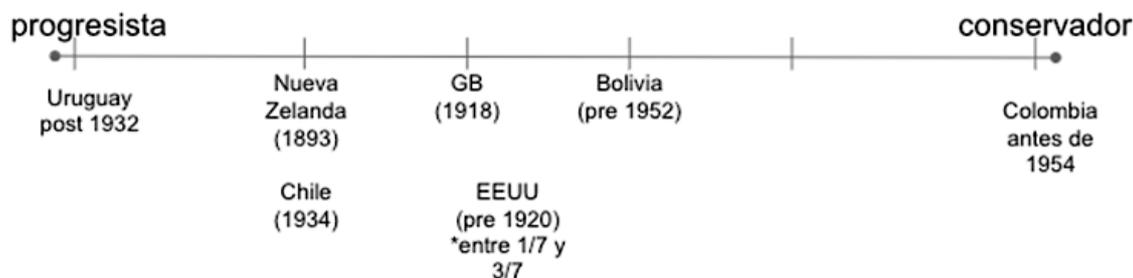
región en otorgar el voto a las mujeres, en el Plebiscito de Cerro Chato de 1927³ donde la Corte Electoral establecía que “*Las personas sin distinción de nacionalidad y sexo que deseen intervenir en el plebiscito deberán inscribirse previamente en el Registro que abrirá la Comisión Especial Parlamentaria*” . En 1932, la Ley 8.927 autorizó el derecho de las mujeres a votar en elecciones nacionales, en igualdad de condiciones a los hombres: “Declárase aplicables a la mujer todas las disposiciones legales de carácter electoral en vigor”(Ley 8.927).

Por otro lado, en los puntos intermedios de la escala, podemos encontrar países donde el sufragio fue otorgado, pero con ciertas diferencias con respecto a los hombres. En Nueva Zelanda, por ejemplo, vemos un caso pionero de otorgamiento de sufragio femenino, pero sin el derecho político de poder ser candidatas⁴. Esto ubica a Nueva Zelanda en un 1/7 en la escala. En Gran Bretaña, la primera reforma de 1918 (*Representation of the People Act*) que le otorga el voto a las mujeres se ubica en la escala en un 2/7, en tanto exigía a las mujeres la edad de 30 (cuando la de los hombres era de 21 o 19 en caso de pertenecer al ejército) y un título de propiedad para votar a nivel nacional (a nivel local los términos eran iguales a los de los hombres). En 1928, la *Equal Franchise Act* “mueve” a la legislación hacia el extremo más progresista: los derechos políticos de hombres y mujeres se ven igualados. Chile es otro caso intermedio: en 1934, las mujeres son otorgadas el voto solamente a nivel municipal, aunque con las mismas restricciones que los hombres (21 años de edad mínima y requerimiento de alfabetización). Esto ubica a esta legislación en un 1/7 en la escala. Posteriormente, en 1949, se le otorga a las mujeres derecho a sufragio bajo las mismas condiciones que los hombres, corriéndose al extremo más progresista, igual que la legislación inglesa. El caso de Estados Unidos también es

³ El Plebiscito de Cerro Chato de 1927 fue un referendo realizado el 3 de julio de 1927 en la localidad uruguaya de Cerro Chato para decidir la jurisdicción del pueblo, que se la disputaban tres departamentos.

⁴ En Nueva Zelanda, el voto se otorgó en 1893, pero la posibilidad de candiatearse al Parlamento, en 1919.

interesante: antes de la introducción de la Cláusula 19 (*Nineteenth Amendment*) a la Constitución en 1920, que prohíbe la restricción del derecho al voto en base al sexo, la legislación local de ciertos territorios y estados permitía el voto a nivel municipal. En la escala, estas legislaciones variaban desde 1/7 hasta 3/7, partiendo de una diferencia en tanto nivel de gobierno que se les permitía votar, y agregando requisito de posesión de tierras, y la prohibición del voto a mujeres negras⁵ en algunos estados. En el caso de Bolivia, antes de la reforma que introduciría el sufragio universal en 1952, el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) habilitó el voto para mujeres alfabetizadas y la posibilidad de candidatearse, pero solo a nivel municipal. Esto ubica al país en un 2/7 de la escala, o en un 3/7 si se toma en cuenta la exclusión de las mujeres indígenas de los procesos electorales, algo que ocurría, sin embargo, con la población de ambos sexos⁶ (Rousseau 2019). Si tomamos la figura 1 para ubicar estos ejemplos en la escala, se vería ilustrado de la siguiente manera:



***Figura 2: Ejemplos de legislaciones de sufragio femenino en la escala progresista/conservador**

⁵ Si bien las mujeres negras tenían a nivel legal el mismo derecho al voto que las blancas, en términos prácticos el voto se les fue negado en numerosos estados del Sur, aún después de la introducción de la Cláusula 19 en la constitución. (*'It's a Struggle They Will Wage Alone.'* *How Black Women Won the Right to Vote*, Entrevista a Martha S. Jones en TIMES. Disponible en: <https://time.com/5876456/black-women-right-to-vote/>)

⁶ “*But even before the granting of women’s suffrage (in 1952), the majority of the male population had also been excluded from suffrage as part of the racial/ethnic hierarchy sustaining the privileges of the landholding class. Indeed, Alvarez Giménez affirms that only 6.8% of the adult population had suffrage rights before the 1952 decree (Alvarez Giménez 2011)*” (Rousseau, 2019)

A continuación, es relevante abordar también la forma o “línea” en la que el sufragio femenino era promovido a nivel internacional por países poderosos de Occidente (sobretudo Estados Unidos). Para esto, profundizaré sobre dos puntos: el primero es la forma en la que la norma era promovida por movimientos transnacionales feministas y organizaciones multilaterales de Occidente; el segundo es demostrar que en dos Estados clave de Europa (Gran Bretaña y Francia) y en Estados Unidos, la aplicación de la norma era progresista, en algunos casos pasando de ser más conservadora (un número más alto en la escala mencionada en el apartado anterior) a luego ser totalmente progresista. El objetivo es poder afirmar que en caso de querer aprovechar los incentivos internacionales que serán mencionados más adelante, para Perón era más beneficioso ponerse en línea con esta forma de la norma, y aplicarla de manera más progresista.

Hubo dos movimientos del ámbito internacional por el sufragio femenino que fueron más relevantes para la Argentina: la International Women’s Suffrage Alliance (IWSA) y la Comisión Interamericana de la Mujer (IACW por sus siglas en inglés). El objetivo de incluir esta información es, primero, demostrar que el sufragismo internacional promovía a la norma con lineamientos progresistas, y segundo, sentar ciertas bases para poder explicar mejor, en la próxima sección, qué valores reputacionales se relacionaron con el voto femenino.

La International Women’s Suffrage Alliance (IWSA) se funda en 1899, y es la primera organización con el claro y explícito objetivo de promover los derechos políticos de las mujeres (Rupp 2015). Como afirmaba su declaración de principios de 1904, “los hombres y las mujeres nacen igualmente libres e independientes”, y “la boleta electoral es la única forma permanente y legal de defender los derechos a la vida, a la libertad y búsqueda de bienestar (...) por lo que a las mujeres deberían otorgárseles todos los

derechos y privilegios de los electores en una forma representativa de gobierno”.⁷ La declaración reafirma además el derecho de las mujeres de ser independientes, autogobernadas, y tratadas de manera justa y equitativa, lo que desafiaba los modelos patriarcales de dependencia de un hombre y desigualdad entre géneros; es decir, que la IWSA promocionaba al sufragio de forma progresista. Aún así, varias autoras describen a la IWSA como una organización más bien estadounidense-eurocentrista. Rupp (2015) explica que gran parte del movimiento transnacional feminista, en general, estaba compuesto por mujeres mayores, de elite, cristianas y de origen europeo. Towns (2019) destaca que la nacionalidad de los oficiales de la IWSA, las locaciones de sus congresos, e incluso los idiomas de comunicación (francés e inglés) eran exclusivamente europeos y anglosajones, a pesar de tener varios países miembros que no lo eran. También afirma que sus objetivos principales estaban centrados en la “sociedad de Estados civilizados” (compuesta por los países de Europa occidental y EEUU) y que “una vez alcanzado el sufragio en Europa y Estados Unidos, pasaron a otros temas”(Towns 2019). Este punto impactará directamente en los valores reputacionales que se le otorgan a la norma de voto femenino, y permite además reafirmar a la organización como “occidental”.

En Latinoamérica, el centro más importante de organización sufragista internacional fue la Comisión Interamericana de la Mujer. Fundada como parte de la Unión Panamericana (PAU en inglés), la Comisión fue el primer organismo intergubernamental oficial en promocionar los derechos de las mujeres como su principal agenda (Towns 2010). En la Comisión, las delegadas de casi todos los países provenían de sus movimientos sufragistas nacionales. Es por esto que la organización, si bien tenía carácter oficial, fue el centro de interacción entre activistas por las mujeres de toda Latinoamérica, haciéndolo un centro organizado del movimiento sufragista transnacional

⁷ En “Century Edition” del *International Women’s News*, editado por la IWSA.

(Towns 2010). La organización llevó adelante *lobby* para incluir los derechos de las mujeres, sobretodo sus derechos políticos, en las agendas de las conferencias interamericanas de la PAU (Brown Scott 1930; Towns 2010)⁸, logrando pronunciamientos oficiales prometiendo avances en este sentido en las conferencias de Havana (1928), Montevideo (1933) and Lima (1938), y en la Conferencia de Chapultepec “para los problemas de la guerra y la paz” de 1945. En esta última, las sufragistas logran una victoria importante con la inclusión de los “Derechos de la Mujer en América”⁹, en las Actas de Chapultepec, un acuerdo firmado por los miembros de la PAU.

En los pronunciamientos tanto de la propia organización como aquellos emitidos por la PAU pero logrados gracias a su influencia, la Comisión menciona siempre la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres, y excluye referencias a estereotipos de género, por lo que se puede ubicar en un orden más bien progresista. Es positivo agregar que esta línea de pensamiento puede haberse dado por la fuerte presencia de sufragistas estadounidenses en la organización, así como también cierta “inspiración” y comunicación con el movimiento transnacional de la IWSA.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía de las sufragistas americanas en la organización y la utilización de la PAU y la comisión como una herramienta de proyección regional de Estados Unidos comenzaron a aumentar. El cambio en el contexto internacional provocó un giro en los objetivos y el espíritu de la IACW , que dejó de ser un espacio de convergencia de activismos latinoamericanos para convertirse más bien en un reflejo de los objetivos americanos y la Doctrina Truman (Towns 2010). Este punto es relevante porque permite establecer una conexión aún más

⁸ Brown Scott destaca la presentación de informes como el “Report on Nationality and Status of Women” que demostraban las inequidades entre hombres y mujeres en el ejercicio de la ciudadanía, realizados por la Comisión, y parte importante del trabajo de lobby de la IACW con las autoridades de la PAU.

⁹ En este apartado de las Actas, los países se comprometen a “suprimir discriminaciones que aún puedan existir por razón de sexo, y que afectan la prosperidad y engrandecimiento intelectual, social y político de las naciones del Continente”.

directa con Occidente: la Comisión era un punto de clara influencia y representación de los intereses del gobierno de Estados Unidos.

Los principios más bien progresistas con respecto al sufragio femenino también se pueden ver de alguna manera reflejados en el Preámbulo de la Carta de la ONU, que establece la necesidad de que se respete “la igualdad de derechos de hombres y mujeres”¹⁰, y en el Artículo 1, que afirma la búsqueda de “lograr la cooperación internacional (...) en promover e incentivar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamental sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”. Estos dos puntos hacen referencia a la igualdad entre hombres y mujeres, aunque sin particular énfasis en los derechos políticos femeninos. Acciones más explícitas de apoyo a las mujeres por parte de la ONU se empezarían a ver recién en 1970, cuando la Asamblea General declaró a 1975 como el Año Internacional de la Mujer y organizó la primera Conferencia Mundial de Mujeres en la Ciudad de Méjico¹¹.

En lo referido al avance hacia normas más progresistas, Ramirez, Soysal, y Shanahan (1997) demuestran en su trabajo una tendencia más bien evidente: en el mundo, la norma de sufragio femenino tendió a avanzar de manera sólida en el siglo XX, y los Estados del mundo a igualar los derechos políticos de los hombres y las mujeres. Si el derecho a votar era negado luego de haber sido otorgado, “es retirado para los hombres y las mujeres, nunca exclusivamente para las mujeres”(Ramirez, Soysal, y Shanahan 1997). Es decir, que en lo que respecta al voto femenino, se tiende a avanzar hacia la adquisición de derechos, sin retrocesos (al menos no exclusivos para las mujeres).

Como se abordó en la sección de “Ejemplos” del apartado anterior, la norma de sufragio femenino es más bien vaga, y pueden ser aplicada de formas más progresistas o

¹⁰ Carta de las Naciones Unidas, 1945, San Francisco.

¹¹ Disponible en página oficial de la ONU: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/gender-equality/>

más conservadoras. Para 1946, los dos países con más poder¹² de Occidente, Estados Unidos y Gran Bretaña, tenían leyes de sufragio progresistas. En ambos casos, la norma fue primero adoptada de forma más conservadora, y posteriormente fue llevada al extremo progresista con la *Equal Franchise Act* en 1928 en Gran Bretaña y con la introducción de la Cláusula 19 a la Constitución de EEUU.¹³ Si bien EEUU y GB no representan en su totalidad a “los países de Occidente”, son indicadores importantes sobre cómo se promovía la instauración de la norma, tomando en cuenta además la gran presencia de mujeres de estos países en los movimientos sufragistas internacionales (Towns 2019; Rupp 2015) como se mencionó previamente.

La conclusión a resaltar de los fragmentos anteriores, entonces, es que la norma, al menos dentro de Occidente, para 1946, era promovida de forma progresista por movimientos transnacionales y organizaciones multilaterales, además de ser aplicada de esta forma en los dos países clave de Occidente en el orden de postguerra: EEUU y Gran Bretaña.

5.b. El valor expresivo de la norma

En la siguiente sección, analizo el valor expresivo relacionado al sufragio femenino, lo cual es necesario para establecer los beneficios a nivel reputacional que ofrecía la instauración de la norma para Perú. Como se explicó anteriormente, el sufragio femenino es una norma que surge en el epicentro del llamado “oeste global”, con los países europeos como precursores en su instalación. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de nuevas organizaciones multilaterales y acuerdos para la construcción de un nuevo orden mundial, la norma se vio potenciada, pero siempre

¹² En este caso, considero a GB y EEUU como países clave en tanto fueron victoriosos en la Segunda Guerra Mundial, y tuvieron protagonismo en la reconfiguración del orden internacional en un mundo de posguerra, a través de acuerdos y organismos multilaterales como la ONU (Corigliano, 2009).

¹³ Como se mencionó previamente, la Cláusula 19 fue 100% progresista solo en términos escritos; en un principio, las mujeres negras eran discriminadas en términos prácticos a la hora de votar.

impulsada desde los mismos principios que regían en Occidente. La construcción de un “orden internacional basado en la igualdad, la equidad, el progreso y la paz” (Paradiso 1993) enmarcaron al sufragio femenino y otros derechos políticos en ideas progresistas que consideraban a la integración de las mujeres a la esfera pública como un avance democrático y esencial en los Estados modernos.

El primer valor con el que el sufragio femenino y la otorgación de DDPP a las mujeres se ve relacionado es el de civilización. Antes de 1930, la norma parecía corresponderse con una tendencia más bien regional: 14 países europeos habían otorgado el sufragio a sus ciudadanas, pero en Asia y el Pacífico solo dos lo habían hecho (Nueva Zelanda y Australia), y en América Latina solo cuatro (Uruguay, Trinidad y Tobago, Puerto Rico y Ecuador) (Ramirez, Soyhan y Shanahan 1997). Esta inequidad de avances hacen que el voto femenino pase a ser considerado como algo perteneciente a los países parte de la “sociedad de Estados civilizados”, es decir, una norma que no aplicaba a países “menos civilizados” que no formaban parte del epicentro del “Oeste mundial”. Esto es observable en el ya mencionado estadounidense-eurocentrismo de la International Woman Suffrage Alliance (IWSA), donde una vez logrado el objetivo de la adopción del sufragio femenino en los países europeos y Estados Unidos, la organización pasó a otros temas, considerado su objetivo original en principio como cumplido (Townes 2019). Esta concepción era reflejada incluso en la integración de la promoción de los derechos políticos de las mujeres como parte de la agenda de potencias como Estados Unidos de “exportación de un modelo de democracia americana”, hacia países “inferiores” o menos civilizados, como fue el caso de la ocupación de Japón (Koikari 2002).¹⁴ En otros

¹⁴ Koikari explica en su trabajo: “Among numerous reform projects initiated during the occupation (of Japan) the U.S. policies towards Japanese women were considered the best example of the occupiers noble intentions to uplift the uncivilized race”.

territorios coloniales de Asia y África, el sufragio femenino se consolidó en el marco limitado de la autogobernancia de las colonias, pero con el auspicio y “ayuda” de los “Estados imperialistas”(Towns 2019). Es decir, que la integración de las mujeres a la esfera pública era vista como una medida “civilizatoria”, que no era necesariamente parte de los países “incivilizados”, pero podía ser exportada para ayudarlos a desarrollarse. Estos fueron por ejemplo los casos de India y Burma (hoy Myanmar), países que con el *1919 Government of India Act*, emitido por el poder colonial inglés, vieron los derechos de las mujeres y de los hombres reconocidos como iguales por primera vez (aunque esta medida no incluía la posibilidad de candidatearse en elecciones) (Minoletti 2019).

En Latinoamérica, siguiendo la misma lógica, la adquisición del voto femenino es vista como un paso para integrarse a esta “sociedad de Estados civilizados”, que luego de la 2GM comenzó a solidificarse cada vez más mediante instituciones multilaterales. La ola sufragista en la región, que se ubica entre 1920 y 1950, se da junto a la llegada de un proyecto panamericanista que veía a América Latina como una nueva parte, aunque aún menos desarrollada, de la civilización occidental, y que se identificó más con los ideales del mundo anglosajón (donde las libertades para las mujeres crecían) y se alejaban más de los principios católicos y conservadores de la tradición española-latina (Towns 2019). Towns (2010) menciona que en ciertos debates en la región existe un intento de sectores conservadores por separar a las mujeres “civilizadas”, que estaban listas para adquirir en voto, de las “no civilizadas”, identificadas con los sectores sin educación formal, no insertos en el mundo laboral, y particularmente los pertenecientes a las comunidades indígenas.

Otros valores otorgados a la norma fueron los de modernidad y democracia. En su libro *Forging The Franchise* (2018), Dawn Langan Teele afirma, mediante datos

cuantitativos, que la otorgación de derechos políticos a las mujeres se dio de manera más acelerada en países donde la fuerza laboral se industrializó y alejó de labores más agrícolas. Teele considera a la modernización de las economías como un trasfondo importante de la otorgación de derechos políticos a las mujeres, así como también el contexto de gobiernos que “se habían alejado del autoritarismo” (Teale 2018). Estos dos conceptos de modernidad y democracia estaban además íntimamente relacionados desde el principio de la postguerra, donde los gobiernos no democráticos y/o totalitarios eran vistos como parte de un pasado que se debía dejar atrás (Paradiso 1993).

En Latinoamérica, el principal órgano dedicado a la promoción del sufragio femenino hasta el momento, la Comisión Interamericana de Mujeres, comenzó a estar cada vez más alineado con intereses estadounidenses luego del fin de la 2GM. Como expliqué previamente, la Comisión, al igual que la Unión Panamericana se volvieron herramientas para concretar un proyecto de integración regional impulsado por Estados Unidos, que tenía como principal objetivo erradicar las influencias de totalitarismos en la región y ganar aliados frente a la creciente amenaza de la Unión Soviética (Corigliano 2009). El sufragio femenino comenzó a verse como un paso importante en la consolidación democrática de los países de la región, vinculando esta norma directamente al concepto de democracia en un nuevo mundo (Townes 2019). La conexión entre derechos políticos de las mujeres y exportación de democracia fue similar a la ya mencionada “exportación de civilización” a países no civilizados, con la diferencia de que los países latinoamericanos no estaban en su mayoría colonizados.

Este valor también se vio reflejado en el hecho de que las nuevas independencias de distintos países en el siglo XX sirvieron como una “ventana de oportunidad” determinante para la instauración del voto femenino, sobre todo para países que pasaban de ser colonia a formar parte de la ya mencionada “sociedad de Estados civilizados” como

naciones nuevas. De aquellos que se volvieron soberanos después de 1945, ninguno otorgó derechos de sufragio a los hombres pero no a las mujeres (Ramirez, Soyhan y Shanahan 1997). Es decir, que se consideraba que los derechos de las mujeres eran parte necesaria de la consolidación de una nueva democracia. Estos Estados “tendieron a otorgar el voto femenino en sus constituciones como algo normal, ya que era lo que se esperaba de los Estados ‘modernos’” (Townes 2010; Sundstrom, Paxton, Wang, Lindberg 2017).

Yoon y Okeke (2019) destacan el ejemplo de los países africanos, donde luego de las mujeres “experimentaran discriminación durante el dominio colonial, la otorgación ciudadanía en la post independencia en países africanos fue para todos”. Los autores afirman que es posible que la integración de las mujeres a la esfera política como parte de la construcción de nuevos Estados modernos y democráticos se diera por su “contribución al desmantelamiento del colonialismo en múltiples formas” (Yoon y Okeke 2019). Jensenius (2019) menciona también una dinámica similar en India y Rubio Marín (2014) en países de Europa del Este que estaban bajo el dominio del Imperio ruso, donde la participación de las mujeres en la lucha por la independencia dio bases fuertes para reclamar derechos políticos.

Esta conexión entre las ideas de democracia, derechos de las mujeres, y Estado moderno se puede ver reflejada en un discurso del General Douglas MacArthur, quien actuó como comandante supremo aliado en el Frente del Pacífico durante la Segunda Guerra Mundial. La declaración hace referencia a la promoción de los derechos de las mujeres durante la ocupación americana de Japón, donde se buscó “democratizar a la americana” a un país visto como poco civilizado, mediante la otorgación del sufragio femenino (Koikari 2002) :“(women’s) records of participation in the general election on 10 April sets an example for the world...(…)It attests to the powerful appeal of the

democratic idea and to the enthusiasm with which Japanese women are discarding the age-old bonds of convention”.¹⁵ Como se ve en el discurso, la participación política de las mujeres es vista por potencias como Estados Unidos como un punto importante del fortalecimiento democrático.

La idea del sufragio femenino como parte del desarrollo y avance de los Estados incluso se ve reflejada en Las Actas de Chapultepec de la PAU, donde el documento afirma que es necesario “suprimir discriminaciones que aún puedan existir por razón de sexo, y que afectan la prosperidad y engrandecimiento intelectual, social y político de las naciones del Continente”.

En conclusión, podemos afirmar que el sufragio femenino desarrolló una conexión con las ideas de modernidad, democracia, y civilización, mediante dos procesos distintos. El primero es un proceso originado en Occidente, donde el sufragio femenino surge como parte de una agenda civilizatoria para países coloniales o provenientes de regímenes no democráticos, y donde la integración de las mujeres a la esfera política fue vista como un pilar de la construcción democrática, y de la integración de Estados a un nuevo mundo moderno. Esta agenda fue promovida por organismos multilaterales y por potencias de Europa y Estados Unidos. Por otro lado, tenemos un proceso originado en países del llamado “Sur Global” y de Europa del Este, donde la participación de mujeres en los procesos de independencia les otorgó una base sobre la cual demandar inclusión política en las legislaciones de los nuevos Estados.

¹⁵ “Women of Japan Lauded by General MacArthur”, extracto de prensa publicado el 21 de junio de 1946, parte de los Registros de la Ocupación de Estados Unidos de Japón, citado en Koikari, 2002.

5.c. Los potenciales beneficios reputacionales para Argentina

Partiendo de lo establecido en la sección anterior, abordaré las posibles ganancias a nivel reputacional para la Argentina con la adopción del sufragio femenino de forma progresista. Empezaré por tratar el interés particular de Estados Unidos en la promoción de los mismos valores relacionados al voto femenino mencionados en la sección anterior. Este será el vínculo entre la agenda de política exterior americana con los objetivos de política exterior de Perón, que abordaré posteriormente. Analizaré por qué a Perón le interesaba capturar los beneficios reputacionales de estos valores, y por ende, por qué el sufragio femenino, conectado a estos conceptos, era una herramienta atractiva para hacerlo. En este punto me centraré en tres razones: la voluntad de poner fin al aislamiento de la Argentina, el compromiso a través de tratados internacionales, y la búsqueda por eliminar un estigma relacionado a gobiernos totalitarios.

Cuando Juan Domingo Perón asume como presidente de la Argentina en 1946, el orden del sistema internacional de la posguerra aún no estaba completamente definido. Paradiso (1993) describe al panorama como un “rompecabezas incompleto”, pero destaca que aún así, “ya se insinuaba la imagen que resultaría una vez que quedaran ubicadas la totalidad de piezas”. La Guerra Fría aún no había comenzado, pero para 1945 era claro que los lazos que habían unido a Estados Unidos y a la Unión Soviética en el mismo bando de la guerra ya no existían (Escudé y Cisneros 1998), y Estados Unidos emergía como una potencia luego de la victoria contra el Eje. A pesar de que la lenta recuperación económica y el desacuerdo sobre temas políticos entre los países aliados dificultaban la reactivación del multilateralismo, había una gran expectativa en la posibilidad de “neutralizar las fuerzas que se consideraban causantes” de la guerra, y erigir un “orden internacional basado en la igualdad, la equidad, el progreso y la paz” (Paradiso 1993). Del punto de vista de EEUU y otros países europeos aliados, las prácticas internas del

régimen soviético empezaban a verse cada vez más como opuestas a este proyecto. Como se mencionó en el apartado anterior, el sufragio femenino iba en línea con estas ideas de progreso, democracia, y paz. La integración de las mujeres a la esfera política era un pilar necesario para la llegada de los Estados a una nueva era, donde todos los ciudadanos eran considerados como iguales (Townes 2019).

Harry S. Truman asume la presidencia estadounidense consciente de una lección aprendida en la 2GM: lo que pasa a nivel interno en la política de otros países del mundo tiene la capacidad de alterar las fuerzas que dominan el sistema internacional, y por ende, afectar la posición de su propio país. La llamada Doctrina Truman queda inaugurada en marzo de 1947 en un mensaje del presidente al Congreso, donde afirmó la necesidad de que EEUU estuviera dispuesto a “ayudar a los pueblos libres a mantener sus instituciones libres y su integridad nacional”. Truman arremetió sobre los regímenes totalitarios “impuestos sobre los pueblos libres mediante agresiones directas o indirectas”, los cuales consideraba que “socavan los fundamentos de la paz internacional y en consecuencia la seguridad de los Estados Unidos”¹⁶. El gobierno estadounidense pasa a interesarse por los acontecimientos incluso de países que hasta entonces eran considerados poco relevantes en el esquema internacional, ya que “la seguridad de cada Estado resultaba de suma importancia para la seguridad de todo el sistema” (Escudé y Cisneros 1998).

La promoción de una “democracia americana” que funcionara como herramienta civilizatoria de países que habían tenido gobiernos totalitarios o bien corrían el riesgo de ser influidos por los mismos (sobre todo por la USSR) se vuelve eje de la política exterior estadounidense (Koikari 2002). EEUU vio a organismos multilaterales como la PAU o la

¹⁶ H. Truman, “The Truman Doctrine: Special Message to the Congress on Greece and Turkey, March 12, 1947”, *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman, 1947*

ONU como herramientas para promover estos valores y “asegurar” una esfera de influencia principalmente sobre Latinoamérica (Townes 2010; Corigliano 2009).

Volviendo a la Argentina, el gobierno de facto que precedió a Perón y del cual él mismo formó parte había llevado adelante una política exterior más bien aislacionista. Esta se basaba en concepciones erradas que sobredimensionaban el poder e importancia de la Argentina en el sistema internacional (lo suficiente como para “no poder ser ignorados”) y subestimaban la posibilidad de recibir represalias por no apoyar a las grandes potencias como Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial (Escudé y Cisneros 1998). Durante el gobierno de facto resultante de la “Revolución del 43” la Argentina había mantenido una política pendular con respecto a su neutralidad en el enfrentamiento entre los Aliados y el Eje, evitando adoptar “compromisos definitorios con un bando o el otro” con una “alternancia entre períodos de acercamiento y alejamiento relativo de Estados Unidos” (Corigliano 2009). Fue una posición que le costó caro: la Argentina vio a la mayoría de sus relaciones diplomáticas deterioradas, fue excluida de muchos espacios de toma de decisiones multilaterales, y el gobierno americano la castigó con un boicot económico que duró hasta 1949, además de una campaña claramente antiargentinita promovida por su propio embajador en nuestro territorio, Spruille Braden (Escudé y Cisneros 1998; Corigliano 2009).

Perón, aún antes de asumir la presidencia, demostró estar totalmente al tanto de la funcionalidad y necesidad de una buena relación con Estados Unidos y los miembros de organismos multilaterales en el contexto posbélico (Escudé y Cisneros 1998; Corigliano 2009). Con la asunción de Edelmiro Julián Farrell Plaul al gobierno en 1944 y su creciente participación en la política, Perón comenzó a impulsar una reintegración de Argentina al mundo. Un encuentro importante fue una reunión secreta en febrero de 1945 encabezada por el embajador de Estados Unidos en Brasil, Adolf Berle, donde, junto a

Perón, diagramaron un acuerdo para integrar a la Argentina en el sistema Interamericano. Dicho encuentro coincidió en el mes en el cual se realizó la Conferencia de Yalta, donde los mandatarios de los “tres grandes” del bando aliado, EEUU, Gran Bretaña y la Unión Soviética comenzaron a diagramar la composición de la futura Asamblea General de las Naciones Unidas. Mientras GB promovió la inclusión de las ex colonias británicas al organismo, y la URSS a la incorporación de las 16 repúblicas soviéticas, EEUU propuso integrar al bloque de las naciones latinoamericanas, Argentina incluida (Corigliano 2009). Estos pequeños pasos en la apertura progresiva de la Argentina llevó a la participación en dos foros clave a su reintegración al mundo: la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco y la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec. La firma de la Carta de la ONU y de las Actas de Chapultepec en 1945 se sumaría al compromiso de la Argentina de erradicar toda influencia de las potencias del Eje en el territorio, declarándoles formalmente la guerra y rompiendo con su neutralidad por primera vez (Corigliano 2009; Escudé y Cisneros 1998).

Al asumir en junio de 1946, Perón siguió decidido a enmendar lo que consideraba los errores de política internacional del régimen anterior, entre los que destacaba las “insuficientes relaciones con los países americanos, falta de comprensión de los Estados europeos y del resto del mundo, falta de relaciones con al Unión Soviética, falta de gravitación en asambleas internacionales, tratados debilitados por la inoperancia política del país, ausencia en los puestos directivos de los organismos internacionales, y la ausencia y aislamiento frente a conferencias y planteos políticos mundiales” (Paradiso 1993). El mayor problema que Perón consideraba que tenía la Argentina en términos de política exterior, sin embargo, era la relación con Estados Unidos. En un discurso que dio frente al Congreso Nacional en 1948 e hizo referencia a sus primeros años de gestión, el dirigente afirmó que “para los argentinos y de manera especial para las relaciones

internacionales, el más grande problema político que tenía para resolver la República era el de sus relaciones con los Estados Unidos de América. Los objetivos de la política internacional no podían alcanzarse ni establecerse sin antes resolver, pacífica y favorablemente, un distanciamiento real y valorado en su medida, por las dificultades conocidas (...). Existía un manifiesto estado de desinteligencia y un clima pre ruptura de relaciones”.¹⁷

Aún así, frente al desafío de reintegrarse al mundo y recomponer las relaciones con actores claves del escenario internacional, Perón mantenía también la voluntad de establecer un proyecto de política exterior independiente. El objetivo de Perón iba más allá de defenderse de “shock externos”; “buscaba llevar a cabo un nuevo proyecto de país que prometía la soberanía política y la independencia económica”. Esto significaría buscar establecer vínculos económicos fuertes con países de la región, y frente a la Guerra Fría, no necesariamente ser “equidistante entre Washington y Moscú” pero si oponerse “al plegamiento a los Estados Unidos” (Russell 2010). De esta manera, aún con una voluntad de tener mejores vínculos con el gobierno americano, “la ‘Tercera Posición’ peronista heredó de sus antecesores la oscilación entre gestos de alejamiento y aproximación a Washington”(Corigliano 2013).

Con respecto a compromisos formales a nivel internacional con referencia al sufragio femenino, podemos destacar tanto las Actas de Chapultepec como la Carta de las Naciones Unidas, que fueron firmadas en 1945. Perón consideraba que los dos acuerdos eran puntos importantes en la participación del país tanto en el régimen panamericano como en la ONU, dos espacios que serían esenciales para defender sus posiciones frente al mundo (Russell 2010). Además, eran condicionantes en la relación

¹⁷ J.D. Perón, “Conferencia ante los miembros del Congreso”, en *Hechos e idea*, Año XVII, t. XIII, año 1948, pág. 104.

con Estados Unidos, que numerosas veces reclamó el cumplimiento de sus principios, aunque siempre haciendo foco en la erradicación de la influencia del Eje en Argentina y los lazos con gobiernos totalitarios (Escudé y Cisneros 1998). Es por esto que Perón impulsó la ratificación de ambas en el Congreso, tarea que se vio dificultada por la oposición de nacionalistas y radicalistas que veían la adhesión a las mismas como un acto de subordinación frente a Estados Unidos (Escudé y Cisneros 1998; Paradiso 1993).

Tanto la Carta de la ONU como las Actas de Chapultepec tenían referencias a los derechos de las mujeres. En la Carta de la ONU, la referencia es más bien general. El segundo párrafo del preámbulo menciona "la igualdad de derechos de hombres y mujeres" cuando declara "la fe [de la Organización] en los derechos fundamentales del hombre" y "la dignidad y el valor de la persona humana".¹⁸ Las Actas de Chapultepec, por su lado, tienen un apartado entero dedicado a los "Derechos de la Mujer en América", que afirma el compromiso de "suprimir discriminaciones que aún puedan existir por razón de sexo, y que afectan la prosperidad y engrandecimiento intelectual, social y político de las naciones del Continente".¹⁹ Las Actas además hacen referencia directa a la otorgación del sufragio femenino y derechos políticos como un avance significativo en las naciones latinoamericanas (Ver Anexo 2).

Si bien el incumplimiento de eliminar la desigualdad de derechos entre los hombres y las mujeres no era un punto que pudiera, en un principio, traer consecuencias materiales a la Argentina, sí era relevante en tanto acto simbólico. Varias autoras destacan que Perón se había comprometido a otorgar igualdad de derechos a las mujeres frente al ámbito internacional, y consideran que si bien no fue un factor definitorio en la instauración del sufragio femenino en la Argentina, cumplir con ello mejoraría la

¹⁸ Carta de las Naciones Unidas, 1945, San Francisco.

¹⁹ Actas de Chapultepec disponibles en <http://constitucionweb.blogspot.com/2009/11/acta-de-chapultepec-firmada-por.html>

reputación y credibilidad del régimen peronista (Palermo 1997; 2007; Ajmechet 2014; Valobra 2018). Así como la otorgación del voto a las mujeres en otros países “fueron referencias obligadas en las justificaciones de los proyectos presentados por los legisladores”(Ajmechet en prensa) las Actas de Chapultepec y la Carta de la ONU también fueron nombradas como legitimadores durante el debate en el Congreso, incluso por el mismo senador Soler, autor del proyecto votado (Ver Anexo 3).

En definitiva, es posible establecer que el sufragio femenino, cuando es tomado en cuenta como parte de una otorgación de derechos políticos más amplia y como la incorporación de las mujeres a la ciudadanía, está en línea con los principios fundadores de la ONU y con los objetivos a futuro del régimen interamericano.

Por otro lado, el sufragio femenino instalado de forma progresista ofrecía un tercer beneficio reputacional: desligarse de un estigma relacionado a gobiernos totalitarios. La decisión del gobierno de facto de la Revolución del 43' de no comprometerse a tomar posición definitiva durante la guerra había creado desconfianza desde Estados Unidos hacia Argentina, a quienes acusaban de simpatizar con regímenes autoritarios. La realidad es que la acusación no era infundada: tanto en el gobierno como en la sociedad existían grupos que apoyaban al gobierno nazi, al franquismo y a Mussolini, y que rechazaban abiertamente cada acercamiento de Argentina hacia los Aliados (Corigliano 2009).

La asunción de Harry S. Truman en EEUU, trajo nuevas hostilidades hacia la Argentina. Como se explicó anteriormente, Truman tenía una visión de absoluta intolerancia a los lazos con gobiernos totalitarios, a los que consideraba como un peligro para la propia seguridad americana. La llegada al país de un nuevo embajador estadounidense, Spruille Braden, sería el comienzo de una campaña anti Argentina, que tenía el objetivo de “exterminar los vestigios fascistas en cualquier lugar donde persistieran”, con foco en ciertos sectores más pro fascistas del gobierno argentino

(Russell 2010; Corigliano 2009). Los mensajes de Braden encontraron apoyo en sectores de la sociedad argentina que se oponían al régimen Farrell-Perón, además de sectores más liberales en EEUU, tanto del gobierno como en el Congreso y en los medios de comunicación (incluyendo el New York Times). En las elecciones de 1946, Braden fue el impulsor de una campaña abiertamente opositora a Perón, que se enfrentaba a la Unión Democrática (partido conformado por el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Demócrata Progresista y la Unión Cívica Radical), más alineado con los intereses de los Aliados (Corigliano 2009). Parte de esa campaña fue la publicación, dos semanas antes de las elecciones, del llamado *Libro Azul* (*Blue Book*, de nombre oficial *Consulta entre las Repúblicas Americanas acerca de la situación de Argentina*), un informe que denunciaba un supuesto vínculo de Perón y otros oficiales del ejército argentino con el régimen nazi. Aún después de que Perón ganara en las urnas, la ofensiva de Braden no se detuvo. A mediados de 1946, Braden escribió en un memorándum donde señalaba que existía evidencia de conceptos nazi-fascistas y militaristas en los “arbitrarios decretos que amenazan las inversiones extranjeras y que en grado variado ponen bajo control gubernamental al comercio, las finanzas, los partidos políticos e incluso el culto”.²⁰ Las acusaciones de Braden no eran ignoradas por el gobierno de Truman. Escudé y Cisneros (1998) afirman que el memorándum afectó directamente la posibilidad de fortalecer vínculos con Estados Unidos, ya que “puede decirse que en base al mismo se decidió postergar la Conferencia de Rio de Janeiro sobre la defensa hemisférica, además de exigir “hechos no palabras” en caso de firmarse un tratado militar con la Argentina, y de continuar con las medidas coercitivas contra este país”.

²⁰ 711.35/7-3146, RG 59, DOS, NA, citado en Carlos Escudé, “La traición a los derechos humanos, 1950-1955”, en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880- 1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, p. 78.

Otro punto importante que reforzó la idea de una conexión con regímenes autoritarios fue el apoyo del gobierno argentino al régimen de Francisco Franco en España. El gobierno de Perón brindó ayuda política y económica a Franco, defendiéndolo en foros internacionales como la ONU y las conferencias interamericanas, persuadiendo a los gobiernos de Latinoamérica para que refuercen sus relaciones con el país europeo. Además, los dos países intercambiaron visitas de personalidades distinguidas, entre las cuales se destaca la de Eva Perón a España (Escudé y Cisneros 1998). Paradiso explica que las razones del apoyo a Franco podrían haber sido diversas. Destaca el valor asignado a los gestos de independencia, las presiones de sectores internos del bloque oficial, y el interés por conservar la relación económica bilateral. Sin embargo, explica que la iniciativa tuvo “repercusiones negativas incompatibles con el propósito de reinserción” ya que “fortalecía prevenciones sobre el perfil ideológico de las autoridades de Buenos Aires” (Paradiso 1993).

El desafío de Perón era poder deshacerse de la reputación de régimen simpatizante de regímenes totalitarios que había arrastrado desde su participación en el gobierno predecesor, y había sido renovada con los enfrentamientos con Braden y los vínculos con Franco. El sufragio femenino, en tanto vinculado con el valor expresivo de la democracia y los avances hacia sociedades libres, inclusivas, y civilizadas, tenía un atractivo innegable para el gobierno de Perón. Para el gobierno, “la sanción de una ley de sufragio femenino era una excelente oportunidad para acercar la figura de un militar sospechado de autoritarismo a los principios de la política representativa, más a tono con los tiempos de recuperación democrática inaugurados tras el fin de la Segunda Guerra Mundial” (Ajmechet en prensa). En este sentido, nuevamente, una ley de orden conservador sería insuficiente para poder lograr el objetivo de aprovechar estos beneficios, o incluso sería contraproducente.

Las secciones anteriores abordan el punto del argumento referido a los incentivos reputacionales que ofrecía la norma de sufragio femenino para la Argentina, aplicada en línea con la forma progresista en la que era promovida a nivel internacional. En primer lugar, ahondo en los valores conectados a la norma: civilización, modernidad y democracia. Luego, profundizo en el interés que tenía EEUU por promover estos valores, en definitiva, asentando que el sufragio femenino daría ciertas ganancias reputacionales frente al poder americano (dado a su conexión con dichos valores). Y tercero, abordo el por qué estos beneficios reputacionales eran importantes para la Argentina en ese entonces: porque eran necesarios para recomponer los vínculos con Washington y reinsertarse en el mundo, porque servían para dejar atrás un estigma totalitario, y porque además demostraban el cumplimiento de compromisos internacionales. La presencia de estos factores internacionales es importante porque más adelante, al establecer que el marco con el que se promueve la norma era conservador, brindará una explicación al por qué se optó por una norma de contenido progresista. De esta manera, demuestro como la explicación alternativa, que sugiere que los factores internacionales no eran necesarios para una ley de esta modalidad, no es suficiente para explicar la contraposición entre marco y contenido.

5.d. Costos domésticos de instaurar la norma de forma progresista

Queda establecido con las secciones anteriores que la norma de sufragio femenino estaba relacionada a ciertos valores que eran muy atractivos para Perón. Los valores de democracia, progreso y civilización eran importantes para sus objetivos de política exterior, que estaban en parte orientados a recomponer su relación con EEUU (que promovía estos mismos valores), a recuperar la confianza del sistema internacional y reinsertarse en este, y deshacerse de viejos estigmas que provocaron la relación pendular que tuvo Argentina con gobiernos totalitarios durante la 2GM. Como abordé

anteriormente, hay muchas formas de aplicar la norma de voto femenino, pero una ley más progresista estaría más en línea con las ideas que primaban en Occidente, tanto en organismos multilaterales como en movimientos sufragistas transnacionales. Sin embargo, alinearse con ideas totalmente progresistas podía provocar ciertos costos para Perón a nivel interno. En el próximo fragmento, abordaré cuáles eran estos costos, los cuales pueden ser divididos por tres fuentes distintas, las cuales estarán clasificadas bajo tres subtítulos.

5.d.i. Las sufragistas argentinas

Para empezar, abordaré la presencia de movimientos feministas y sufragistas (o ambos) en Argentina durante la primera mitad del siglo XX, y cómo los lineamientos con los que se promovía la norma de voto femenino a nivel nacional por estos actores tendía a ser progresista. El objetivo de esto es establecer el primer costo para Perón en tomar una ley progresista: estaría siguiendo los intereses y el discurso de actores (actoras en este caso) que, como explicaré más adelante, se opusieron directamente a su candidatura política en 1946.

Los reclamos sufragistas se ven consolidados en la esfera pública con dos eventos organizados por mujeres a principio de siglo: el Primer Congreso Feminista Internacional, organizado por la Asociación de Mujeres Universitarias en Buenos Aires en 1910, y el Primer Congreso Patriótico de Señoras, organizado a la par, pero de tendencias más conservadoras. Ambos eventos plantearon la necesidad de otorgarle derechos políticos a las mujeres, aunque lo hacían con ciertas restricciones (Valobra 2008). En los años que siguen, las iniciativas sufragistas se ven desarrolladas en conexión con partidos políticos preexistentes, aunque no faltaron experiencias por fuera de ellos (Valobra 2008). El partido que más protagonismo tomó con esta iniciativa fue el Partido Socialista (PS), donde se destacó la figura de Alicia Moreau de Justo. A principio de siglo, en el PS primó

una mirada más bien “maternalista” sobre las mujeres, que hacía foco sobre su rol reproductivo (Poy 2020), e incluía ciertas figuras que proponían un voto restringido y gradual (Moreau de Justo entre ellas) (Barrancos 2004). Aún así, la posición pública del partido era promover el voto “igualitario y universal de las mujeres”, “sin cortapisas”, lo que lo alineaba con la mayoría de la socialdemocracia europea (Barrancos 2004). Moreau de Justo, con los años, al final de la década del 10’, también se alineó a estas ideas, comenzó a considerar que la integración de las mujeres a la esfera pública no podía esperar ni ser escalonada, y fundó, por fuera del partido, a la Unión Feminista Nacional, organización feminista que buscaba que se modificara el Código Civil para que las mujeres se vieran liberadas de la tutela de sus maridos, y promover el sufragio femenino (Barrancos 2004, Montero Miranda 2009). En definitiva, a pesar de ciertas disidencias dentro del PS, podemos hablar de una forma de promoción de la norma progresista, que buscaba la igualdad en términos de participación política para las mujeres.

Otro partido que dio lugar a la lucha sufragista fue el Partido Radical, aunque los radicales “se insertaron escasamente en agrupaciones exclusivamente sufragistas” y se enfocaron en promover los derechos políticos de las mujeres desde el mismo partido (Valobra 2008). En 1919, el legislador radical Rogelio Araya presenta el primer proyecto de voto femenino en el Congreso, aunque este establecía diferencia de edad entre hombres y mujeres para poder votar. Años después, cuando se discute la ley 13.010 en el Congreso, los radicales apoyaron al proyecto en el recinto, aunque entre sus justificaciones se encontraban posiciones tanto más progresistas como de orden conservador (Palermo 1997).

Las mujeres del Partido Comunista (PC) también fueron parte del movimiento, y entre ellas, se destacó como referente María Rosa Oliver. Valobra (2017) explica que la influencia del comunismo a nivel internacional impulsó la organización de mujeres en el

partido en la Argentina para luchar por sus derechos civiles, convirtiéndose el reclamo en un pilar importante del PC en los años 30' y 40'. Junto a mujeres de otros partidos y feministas independientes, formaron la Unión Argentina de Mujeres (UAM) (1936) la cual “se ocupó de la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres” (Valobra 2017) y centralizó los reclamos sufragistas de las comunistas en momentos donde “el partido era más cauto” (Valobra 2008). La UAM tiene particular relevancia porque tuvo conexión con el ámbito internacional. Aún después de un acercamiento fallido a la sufragista americana Doris Stevens en 1936 (que rechazó a sus integrantes al reconocer a mujeres comunistas), las mujeres de la UAM aún tenían fe en la IACW y las Conferencias Panamericanas como espacios para impulsar la lucha sufragista, e hicieron *lobby* para internar incluir el tema en la Conferencia de Lima de 1938 desde la comitiva argentina²¹ (Valobra 2018). Las mujeres de la UAM no solo demostraron ser progresistas en tanto se mostraron de acuerdo con los lineamientos de la IACW, sino que además presentaron un proyecto de ley en esta línea: “en 1938, Victoria Ocampo y Susana Larguía integrantes de la UAM, presentan un proyecto que demanda para la mujer el voto en igualdad de condiciones con el varón” (Valobra 2018).

Otras organizaciones sufragistas a destacar son Asociación Pro Derechos de la Mujer (1918), presidida por otra auto considerada feminista, Elvira Rawon (Valobra, 2008); y el Partido Feminista Nacional (1918), impulsado por Julieta Lanteri, otra figura de gran relevancia para la historia de movimientos femeninos en Argentina, quien “manifestó un discurso que se acercó a las posiciones sufragistas más progresistas, influenciada por el librepensamiento, demandando voto femenino inmediato”(Montero

²¹ “La UAM también envía una nota a la CIM firmada por María Rosa Oliver quien, luego de un exhaustivo análisis del recorrido del tema de los derechos de las mujeres en distintas instancias internacionales, solicitaba una reconsideración al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, José María Cantilo respecto de la decisión de no tratar el tema de los derechos de las mujeres en la Conferencia de Lima de 1938” (Valobra,2018).

Miranda 2009). El pensamiento sufragista progresista también se vio reflejado en publicaciones de mujeres como *Nuestra Causa* y *Vida Femenina*. *Nuestra Causa* fue una publicación autodefinida como feminista, que impulsaba la participación cívica y política, y además informaba sobre los avances del sufragismo en EEUU y Europa (Montero Miranda 2009). La revista tuvo corresponsales en toda América Latina, Europa, EEUU e incluso Japón, lo que la vinculaba al movimiento sufragista transnacional. Este vínculo se ve reflejado en la línea progresista de la publicación, “que se basó en el reclamo por la igualdad, más cercano a posturas relacionadas con la razón ilustrada” (Montero Miranda 2009). *Vida Femenina*, muy asociada a las mujeres del partido socialista, siguió la misma línea progresista de búsqueda de la igualdad: “(la revista) expuso un feminismo que ansiaba la equiparación y reconocimiento de las mujeres y la participación de las mujeres en la vida política y cívica de la Argentina” (Montero Miranda 2009).

Como primera conclusión, es posible afirmar que tanto los movimientos sufragistas vinculados a partidos políticos, como las sufragistas independientes y organizaciones combinadas entre ambas, tendieron a promover una aplicación de la norma de forma progresista, alineadas con las ideas del feminismo presentes en el ámbito internacional. Como mencioné anteriormente, esto significaba un primer obstáculo para la instauración de la norma en esta línea progresista para Perón. La razón de esto es que las sufragistas, tanto como movimiento autónomo como siendo parte del PS, el PC, y la UCR²², fueron opositoras de Perón, punto que explicaré a continuación.

Durante el gobierno no democrático de Edelmiro Julián Farrell, Perón crea la Comisión Pro- Sufragio Femenino en 1945. Sin embargo, en su discurso no especifica de qué forma sería instalado el mismo, ni hace referencia a los méritos de las mujeres que

²² Es importante distinguir a la UCR de la UCR Junta Renovadora, facción de radicales que sí fueron parte del partido peronista en las elecciones de 1946.

venían luchando por este derecho hace más de medio siglo (Valobra 2008). Las mujeres movilizadas desconfiaban de las verdaderas intenciones del dirigente, al cual consideraban como posible oportunista (Bianchi 1986). Con el rumor de que la intención de dictar un decreto que garantizara los derechos políticos a las mujeres en las futuras elecciones, surge la primera oposición de los movimientos sufragistas a su iniciativa. Una Asamblea Nacional de Mujeres se conforma en rechazo a la otorgación del derecho durante un régimen no democrático, bajo el lema “Sufragio femenino, pero sancionado por un Congreso Nacional elegido en comicios honestos”. La Unión Argentina de Mujeres se une a otros grupos, como la Federación de Mujeres Universitarias, en férrea oposición, considerando que la otorgación del sufragio sin democracia podría terminar siendo contraproducente (Bianchi 1986). La única organización sufragista que sí apoya la iniciativa es la Asociación Argentina de Sufragio Femenino²³, de orden conservador, que fue criticada por las sufragistas progresistas como “feministas ocasionales” (Valobra 2008). Valobra afirma que Perón “sin duda no imaginó que feministas, sufragistas y opositoras cerrarían filas para oponérsele y que llegarían al punto de rechazar el sufragio por el que tanto habían luchado”.

La segunda oposición a Perón se da cuando tanto el Partido Socialista, como el Partido Comunista y la UCR se unen junto al Partido Demócrata Progresista en la Unión Democrática, alianza que competiría directamente con el peronismo (en ese entonces Partido Laborista) en 1946. Las mujeres que hasta entonces habían formado parte del movimiento sufragista tenían una presencia notoria en la alianza (Bianchi 1986), y entre las promesas de campaña, al igual que el peronismo, prometieron la adquisición del sufragio femenino (Ajmechet 2014). Cabe aclarar, aún así, que las mujeres también

²³ Asociación Argentina del Sufragio Femenino (1932) era un grupo sufragista conservador vinculado a grupos católicos, que promovía el sufragio femenino pero solo para mujeres alfabetizadas (Valobra, 2008; Bianchi, 1986).

formaron parte de los inicios de organización política del peronismo (Valobra 2008), y hubo acusaciones por parte de un medio que apoyaba a Perón, La Época, hacia los “diarios oligarcas” por “realizar una campaña por medio de la cual pretendían hacer creer a la ciudadanía que las mujeres argentinas respaldaban masivamente a la oposición ” (Barry 2011).

Aún así, esto no niega el hecho de que los partidos que más habían promovido el sufragio femenino en línea progresista durante la primera mitad del siglo XX, y que habían rechazado las primeras iniciativas del peronismo por impulsar el voto femenino, estaban nucleados en la oposición a Perón en las elecciones. En definitiva, podemos establecer el primer costo de adoptar la norma de forma progresista: esta era la forma en la que la promovieron sectores que eran opuestos al peronismo, y seguir esta misma línea implicaría adherirse a un marco de ideas que ya había sido instalado por ellos previamente en la Argentina.

5.d.ii.Estados Unidos

El segundo actor con el que un proyecto progresista implicaría alinearse es Estados Unidos. Esta es la segunda fuente de costos internos. Como mencioné anteriormente, no solo la legislación en Estados Unidos había avanzado hacia su forma progresista, sino que además la organización multilateral con la que las sufragistas americana (y más tarde, el mismo gobierno) impulsaban la agenda del voto femenino en Latinoamérica, la IACW (Townes 2010), era de discurso progresista. Otro punto interesante abordado es cómo organizaciones como la UAM, de orden progresista, buscaron acercarse a la IACW y a las sufragistas americanas, en tanto veían sus principios de lucha reflejados en ellas (o viceversa) (Valobra 2018). Representantes del movimiento argentino, como Elvira Rawson y Victoria Ocampo, se vieron influenciadas por sus viajes a EEUU y contacto con sufragistas americanas (Valobra 2008).

5.d.iii. Actores dentro del peronismo

La tercera fuente de costos no se trata de un actor externo, sino de la oposición que existía dentro de la misma coalición peronista. En el apartado anterior, en el que hago referencia a los incentivos de adoptar una ley de orden progresista, explico como la ley de sufragio femenino podía ser beneficiosa para el objetivo de política exterior de Perón de recomponer una debilitada relación con Estados Unidos. Entonces, ¿cuál sería el costo interno de alinearse en este sentido con EEUU? Como explica Corigliano (2009), la relación con Estados Unidos le genera un doble dilema a Perón. Por un lado, buscaba lograr una política exterior independiente sin “despertar la hostilidad” de ciertos sectores de la administración del presidente americano Harry Truman, que aún veían su régimen con desconfianza. En este caso, una ley de sufragio progresista se vuelve una herramienta atractiva. Sin embargo, en Argentina, y particularmente dentro de la propia coalición peronista, existían sectores nacionalistas que rechazaban el acercamiento con Estados Unidos, presentes en ciertas facciones del Ejército y los sindicatos (quienes fueron un importante apoyo en su coalición) (Corigliano 2009; Escudé y Cisneros 1998).

La forma en la que Perón resuelve este dilema es mediante la llamada “Tercera Posición” en política exterior, donde, similar a la actitud pendular que habían llevado su predecesores durante la Segunda Guerra Mundial, mantiene “gestos de independencia con respecto a EEUU que entusiasmaran a sectores nacionalistas civiles y militares, peronistas y no peronistas; y, a la vez, de acercarse estratégica y económicamente a la superpotencia” (Corigliano 2009). Este acercamiento, sin embargo, debía ser siempre relativo, para no perder apoyo de los pilares sociales de su partido.

¿Cómo entra el sufragio femenino en este juego? Una pista interesante sobre qué pensaban los sectores nacionalistas mencionados sobre el cumplimiento de compromisos de organismos multilaterales así como la adopción de normas “bajadas” desde países del

Norte Global fue la discusión en el Congreso de la ratificación de las Actas de Chapultepec y la Carta de la ONU en 1946. Vale recordar que tanto las Actas como la Carta promovían la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Desde los sectores nacionalistas, e incluso desde los radicales, hubo un fuerte rechazo a la iniciativa. Estos lanzaron una campaña contra lo que consideraron “una primera e imperdonable traición de Perón” (Paradiso 2002). Durante el debate, protestas se nuclearon alrededor del Congreso, mientras en su interior los legisladores discutían con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Atilia Bramuglia, lo que consideraban como “el puente de plata tendido para la dictadura del supercapitalismo”²⁴. Según Escudé y Cisnero (1998), “la predica antinorteamericana durante la campaña electoral había sido tan fuerte, que dicha ratificación aparecía ante muchos como una claudicación”. Las Actas de Chapultepec logran pasar de todas maneras por ambas Cámaras, pero el acuerdo de San Francisco de la ONU no logra obtener siquiera los dos tercios necesarios en la Cámara de Diputados para ser aprobado.

Este evento provee información importante sobre el riesgo de un costo de importante magnitud para Perón en caso de querer adoptar el sufragio femenino de manera progresista, tanto en contenido en enmarcación: podía llegar a costarle apoyo de sectores nacionalistas antiamericanos que formaban la base social de su partido.

Por otro lado, otro obstáculo impuesto desde el mismo peronismo se encuentra en las visiones conservadoras que tenían ciertos miembros del partido con respecto a la mujer. Mientras algunos rechazaban por completo la otorgación de derechos políticos, otros no concebían la posibilidad de que se dieran bajo los mismos términos que los hombres. A continuación, abordaré mediante fuentes secundarias y un análisis directo de

²⁴ Palabras pronunciadas por Joaquín Díaz de Vivar, legislador justicialista, durante el debate en el Congreso en 1946. Diario de Sesiones, HCDN, 1946, fragmento disponible en Paradiso (2002).

los discursos durante el debate de la Ley 13.010 en el Congreso las distintas posiciones que existían dentro del peronismo con respecto a la participación política de la mujer, haciendo foco sobretodo en la existencia de aquellas de orden conservador, dado que estas son las que representaban un obstáculo para un proyecto progresista.

Aelo (2016) afirma que el “Partido Peronista nunca fue, ni funcionó como, un partido único”. Para las elecciones de 1946, el peronismo surge como una coalición entre fuerzas muy distintas: el Partido Laborista (PL) y una rama del radicalismo, la Unión Cívica Radical Junta Renovadora (UCRJR). Estas dos facciones se diferenciaban tanto en sus orígenes, como en la forma e hacer política y el proyecto que tenían para el peronismo (MacKinnon 2002). Mientras que el PL era reacio a “toda forma de la vieja política” y promovía los “ideales innovadores y revolucionarios de la clase obrera”, la UCRJR se presentaban como “portadores de la tradición nacional y popular”, y eran políticos de mucha más experiencia que conocían las “reglas del juego político” (Aelo 2016). Con respecto a los derechos políticos femeninos, “en el peronismo convivieron diferentes imágenes sobre la mujer y las formas y motivos para otorgarle el voto” (Ajmechet en prensa), las cuales se vieron expresadas en gran parte en las discusiones de 1946 y 1947 en el Congreso. Sin embargo, la división de opiniones sobre los derechos políticos de la mujer no pareció circunscribirse a las dos facciones políticas del peronismo; es decir, que los discursos e iniciativas más conservadores o progresistas no se correspondieron directamente al PL o a la UCRJR.

Un ejemplo de esto fueron los cruces entre los senadores Lorenzo Soler (autor del proyecto de las Ley 13.010) y Armando Antille, ambos miembros de la UCRJR, pero con posiciones totalmente opuestas con respecto al voto femenino. Mientras Soler escribió un proyecto progresista que establecía el voto y otros derechos políticos para las mujeres bajo las mismas condiciones que los hombres, defendiendo su igualdad como ciudadanos,

Antille expuso comentarios de índole absolutamente conservador, afirmando que no creía “en absoluto que la mujer sea igual al hombre”, y que no “ha venido a participar como el hombre de la vida de carácter social general” (Ver Anexo 4.a). En un orden también conservador pero no tan extremo, encontramos posiciones de otros miembros de la UCRJR como el diputado Alejandro García Quiroga, que insistió en el debate en la posibilidad de que la mujer no pudiera cumplir con la responsabilidad del voto obligatorio, y en caso de tener que justificarse frente a la Justicia, “concurrir varias veces al juzgado, faltando de sus hogares horas, y a veces días, con los siguientes prejuicios”.²⁵

Del lado del Partido Laborista, también encontramos posiciones conservadoras, como las del senador Pablo Ramella, fuertemente vinculado a la Iglesia Católica²⁶, quien aceptaba el sufragio femenino pero más bien con una visión maternalista, es decir, basándose en estereotipos de género que resaltaban “las capacidades específicas de su sexo, tal como ser madres y esposas” (Ajmechet en prensa). Ramella afirmó que el derecho al voto “de ninguna manera implica sustraer a la mujer de su función primordial que es la de ser madre de familia” y formar a los “varones ilustres que luego han de gobernar el país”(Ver Anexo 4.b). Como se puede apreciar en este fragmento de discurso, Ramella además descarta a las mujeres como posibles futuras gobernantes, algo que hace Antille también al cuestionar la constitucionalidad de que una mujer se convirtiera en presidenta de la nación.²⁷ Miguel Petruzzi es otro diputado laborista que expone ideas conservadoras en el recinto, insistiendo en la necesidad de que el voto sea calificado y optativo, a diferencia de los hombres, ya que “son prudentes para una primera fase o etapa política”(Ver Anexo 4.c).

²⁵ HCDN, *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, 1947.

²⁶ Fundación Bataller, *San Juan al mundo*, “Pablo Ramella. Un intelectual que marcó la historia sanjuanina” disponible en <https://www.sanjuanalmundo.com/articulo.php?id=31373>

²⁷ “Contra de lo que dispone, en mi concepto, la Constitución” (HCSN,1947).

Es decir, en definitiva, las posiciones conservadoras sobre cómo o por qué otorgar el voto a las mujeres no eran particulares de ninguno de los dos partidos que formaba la coalición peronista; sin embargo, estaban presentes dentro de esta y se vieron evidencias en los debates del Congreso.

La conclusión que se puede obtener de la última sección es que si bien existían beneficios reputacionales en adoptar una ley de voto femenino progresista, también existían costos para hacerlo. En primer lugar, el alinearse con intereses de sectores que se oponían al peronismo, compuestos por las sufragistas y los partidos políticos que habían dado lugar a sus reclamos. En segundo lugar, el riesgo de perder el apoyo de sectores nacionalistas que formaban la base social del peronismo, que podían ver a la adopción de la norma “tal cual” venía de Estados Unidos como un acto de subordinación. Por último, un proyecto progresista, acompañado de un marco en la misma línea, generaba rechazo entre varios miembros del peronismo debido a sus visiones conservadoras sobre la mujer, que quedaron bien evidenciada en los debates en el Congreso de 1946 y 1947.

6. ¿Cómo se logran equilibrar los incentivos internacionales y los costos a nivel local?

Con lo expuesto hasta este punto, es posible establecer que Perón tenía un dilema sobre cómo adoptar la norma de sufragio femenino. Hacerlo de una forma progresista sería ponerse en línea con lo que impulsaban los movimientos transnacionales, con la forma en la que el voto femenino estaba legislado en países referentes como EEUU y Gran Bretaña, y con los lineamientos de acuerdos internacionales como la Carta de la ONU y las Actas de Chapultepec. Existían incentivos para hacerlo: lo ayudaría a recomponer una relación dañada con EEUU, integrarse mejor al nuevo orden mundial de la posguerra y asociar a la Argentina con los valores de democracia, civilización y

modernidad, útiles para deshacerse de una reputación de congeniar con regímenes autoritarios.

Sin embargo, esta forma progresista le hubiera generado costos a nivel local. En primer lugar, porque significaría ponerse en línea con el discurso y demandas de sectores sufragistas y feministas compuestos por mujeres que se oponían a su régimen. Además, no encajaría bien con su política de “Tercera Posición”, ya que podría ser visto como doblegarse ante las exigencias de EEUU, que impulsaba la norma mediante la IACW de la OEA. Por último, encontraría resistencia hacia dentro de su propio partido: existían sectores del peronismo que dejaron en claro en las discusiones del Congreso en 1946 y 1947 que una norma progresista no se alineaba con sus ideales. Si utilizamos la figura 1 para ilustrar cómo se vería esta configuración de preferencias por un proyecto más conservador o progresista se ve de la siguiente manera:



***Figura 3: Configuración de preferencias**

Entonces ¿cómo resolver esta contradicción? La respuesta, abordada en el próximo apartado, es generar un desdoblamiento entre lo que compone el contenido de la norma y el marco discursivo con el que se promovía a nivel local. El contenido de la ley respondería a los incentivos del ámbito internacional, y el discurso, a evitar los costos que se podrían generar a nivel local.

6.a. El contenido progresista de la Ley 13.010

Como se estableció previamente, existían diferentes formas en las que el sufragio femenino podría haber ser aplicado. Al igual que las primeras legislaciones sobre voto femenino de Chile, Bolivia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, entre otros países, existían muchas posibilidades en las que se podría hacer otorgado el derecho a votar pero con desigualdades con respecto a los derechos que poseían los hombres. A continuación, me basaré en la escala de siete puntos para abordar el contenido de la Ley 13.010, y así pasar a la primera parte de la “resolución” del dilema de Perón explicado en el apartado anterior. Es decir, que se optó por una ley de contenido progresista porque respondía a ciertas necesidades de política exterior, ya que existían incentivos para adoptar la norma de esta manera.

Los siete puntos de la escala utilizada , donde se puede limitar los derechos de las mujeres haciendo que la ley sea más conservadora, son: que no se otorgue todo el “paquete” de derechos políticos, que se exija cierto nivel que calificación, que no se establezca obligatoriedad en el caso de que esta exista para los varones, que el límite de edad sea distinto para las mujeres, que se prohíba el voto a mujeres de cierto origen étnico, que un requisito para votar sea poseer propiedad privada, y que no esté permitido votar en todos los niveles de gobierno. En el caso de la Ley 13.010, hubo tres de estos puntos que fueron discutidos en los debates del Congreso de 1946 y 1947. El primer punto discutido fue el de la posibilidad de que las mujeres pudieran candidatearse como gobernantes (parte del paquete de DDPP). El senador peronista²⁸ Antille en el debate en el Congreso en 1946, discutió que al equiparar los derechos políticos de los hombres a las mujeres se estaría introduciendo la posibilidad de que estas fueran presidentes de la

²⁸ El Senado en este momento estaba compuesto exclusivamente por peronistas, dado que las elecciones se hacían por Colegio Electoral y el peronismo se había impuesto en todas las provincias excepto Corrientes, cuyos legisladores no pudieron asumir.

República, hecho que consideraba iba en “contra de lo que dispone, en mi concepto, la Constitución”.²⁹ También se propuso establecer cierto nivel de escolaridad; el diputado peronista Miguel Petruzzi propuso en un despacho de minoría que se le exigiera a las mujeres que se integraran al padrón haber como mínimo aprobado el sexto grado de educación primaria.³⁰ Otro punto discutido fue la obligatoriedad; tanto el diputado Reynaldo Pastor (del Partido Demócrata Nacional) y el diputado Petruzzi proponen la inscripción voluntaria en el padrón.³¹

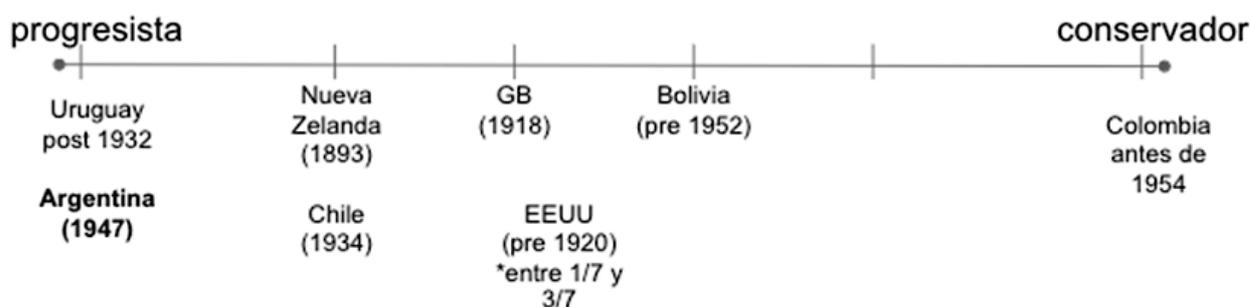
Sin embargo, el proyecto final de la Ley 13.010, elaborado por el peronista Lorenzo Soler, y modificado en la Comisión de Negocios Constitucionales en la cual participaron Pablo Ramella, Diego Molinari y Vicente Saadi, no adoptó ninguna de estas propuestas. La ley estableció el voto y otros derechos políticos en los mismos términos para los hombres y las mujeres, por lo que podemos hablar de un contenido que se ubica en el extremo progresista de la escala. En su artículo primero, en concordancia con los lineamientos expuestos en acuerdos multilaterales como las Actas de Chapultepec y la Carta de las Naciones Unidas, además de los reclamos de movimientos transnacionales sufragistas, la Ley 13.010 establece: “Las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerda o impone las leyes a los varones argentinos”³². A continuación ilustro cómo quedaría ubicada en la escala de la figura 1 la legislación argentina en comparación a la de otros países analizados:

²⁹HCDN, *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, 1947.

³⁰ HCDN, *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, 1947.

³¹ HCDN, *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, 1947.

³² Ley 13.010.



*Figura 4: La ley Argentina en la escala progresista/conservador

6.b. El contramarco conservador

Como acabo de establecer, el contenido de la Ley 13.010 era progresista; sin embargo, el marco de ideas con el que fue promovido el sufragio por parte del peronismo no lo fue. El objetivo de la siguiente sección será abordar esta construcción particular de ideas que realizó Perón alrededor de la norma de sufragio femenino. En definitiva, se trata de la parte final del argumento: la forma en la que se resuelve el dilema entre los incentivos internacionales y los costos a nivel local en adoptar la norma es con una ley de contenido progresista pero con un marco de carácter conservador.

Como explican Levitt (2009), Engle Merry (2006, 2009) y Acharya (2004) utilizar un marco de ideas particular es una forma de adaptar normas que existen en el ámbito internacional a contextos locales. En el caso de la promoción del sufragio femenino en la Argentina por parte de Perón, lo que se logra es disminuir los costos que genera la adopción de una norma vinculada hasta entonces con sectores opuestos al peronismo y con intereses de Estados Unidos. Conceptualmente, hago referencia al marco peronista como un contramarco. La razón por la que utilizo este término, referido a “un marco que contradice al marco original y es introducido posteriormente (al original)” (Anderson 2018), es porque tal como expliqué en apartados anteriores, las sufragistas argentinas ya habían promovido la norma en el país con un marco progresista. Es decir, que lo que

Perón es introducir un marco que se diferencia y en muchos puntos, incluso contradice al original.

Diversas autoras coinciden que en la elaboración de este marco y en la nueva promoción del sufragio, Eva Perón tuvo un papel indudablemente protagónico, poniéndose al frente de la causa y tomándola como un proyecto político personal (Ajmechet 2014; Valobra 2009; Bianchi 1986; Palermo 2007; McGee Deutsch 1991). Valobra (2009) afirma que “la campaña de Evita buscó peronizar el sufragio femenino habilitando una nueva tradición sufragista que tuviera como protagonistas a Perón y a ella misma”.

El primer punto interesante en el que el peronismo reforma el marco progresista del sufragio femenino es rescatando valores relacionados a roles tradicionales de la mujer como justificación para el voto (Valobra 2009). El peronismo afirma que el voto se le debe otorgar a la mujer no en condición de igualdad a los hombres, sino por los atributos relacionados en aquel entonces con lo femenino, como la sensibilidad, la intuición y la capacidad de cuidado, ya que “con sus valores, las mujeres mejorarían la política”(Ajmechet 2014). Es decir, que en definitiva, se considera que la mujer debe votar no por ser una ciudadana igual al hombre, sino por los atributos diferenciales que puede otorgar al ejercicio de la ciudadanía. Es por esto que si bien se promovía la inclusión de las mujeres en la política, se lo hacía exigiendo que estas lo hicieran desde el espacio que tradicionalmente habían ocupado hasta entonces, el hogar. Lo que busca el peronismo es darle nuevos roles a la mujer, darle participación política, pero sin alterar la unidad social que el peronismo consideraba como clave en la clase trabajadora, la casa de familia (McGee Deutsch 1991). Bianchi (1986) explica que según la lógica peronista, “si la mujer puede y debe elegir y vigilar lo hará no desde el espacio público, sino que lo hará principalmente desde su función de esposa, madre, ama de casa”. Estas ideas se ven

reflejadas en un discurso radiofónico que Eva hace dirigido a las mujeres del país en 1947, donde describe al voto femenino como “la facultad de elegir y de vigilar desde la trinchera hogareña”, y acentúa las figuras de la ama de casa, la docente, y las obreras de las fábricas, pero no el de dirigente política (Fragmento completo en Anexo 5.a).

Lo que ocurre, entonces, no es la integración en términos discursivos de la mujer como una igual en la esfera pública, sino una redefinición del espacio político que se expande a lo orgánico social (Ajmechet 2014), donde el hogar es el nuevo lugar de accionar de la política y las “virtudes” correspondientes a los modelos tradicionales de mujer, los nuevos atributos positivos en la ciudadanía, desafiando el modelo del ciudadano liberal (Palermo 2007). En definitiva, lo que hacen Eva y Perón es “primero, derraman las virtudes femeninas en la dinámica política. Luego, instalan la política en el ámbito familiar como practica de las mujeres” (Valobra 2009).

Aún así, lo interesante de la retórica peronista es que estos atributos “femeninos” positivos mencionados no están destinados a todas las mujeres, sino a un modelo de mujer particular: la mujer del pueblo. “Las virtudes que el feminismo maternalista tradicionalmente había asociado a la mujer, los representantes del peronismo que sostuvieron ideas maternalistas se las atribuyeron solo a las mujeres del pueblo” (Ajmechet 2014). Las mujeres del pueblo, además de ser aquellas que ocupaban lugares relacionados con la base social del movimiento peronista (“la mujer de la fábrica, la oficina, la escuela y el campo argentina” (Palermo, 2007), eran aquellas que se habían movilizadas a favor de Perón en la fecha fundacional del 17 de octubre e 1945 (Ajmechet 2014). Palermo (2007) y Ajmechet (2014) explican que solo las mujeres del pueblo eran pensadas como “capaces” de proteger el pueblo mediante el ejercicio de la ciudadanía.

Eva afirma en un discurso cómo el voto está destinado a la “descamisada”, a quien pone en contraposición con las mujeres sufragistas que se movilizaron previamente como

“una vanidad estéril” y una “frivolidad momentánea” (Ver fragmento completo en Anexo 5.b). Bianchi (1986) define a esta circunscripción del accionar en el espacio público como una otorgación de autonomía limitada: “la mujer será mantenida en una posición si no de subordinación, por lo menos de apoyo y acompañamiento que limita su capacidad de autonomía (...) Las mujeres quedarán subordinadas a Perón, y a través de Perón al mismo Estado que al otorgar derechos exige también deberes”.

El último punto que es interesante abordar en la reforma del marco con el que promueve el sufragio femenino es la atribución de este “logro”. El peronismo se caracterizó por invisibilizar cualquier movimiento sufragista previo, dejando la lucha de numerosas mujeres (mencionadas en apartados anteriores) fuera tanto de los discursos de Eva y de Perón como de los legisladores durante los debates en el Congreso (Ajmechet en prensa; Ajmechet 2014, Bianchi 1986; Valobra 2007). Si el voto había sido otorgado a la mujer, no era por ser un reclamo insistente de movimientos sufragistas, sino porque Perón así lo había querido (Bianchi 1986).

Eva incluso se diferencia numerosas veces de las feministas, a quienes consideraba como “antinacionalistas, oligarcas, y representantes de miradas importadas” (McGee Deutsch 1991). En su autobiografía, *La razón de mi vida*, publicada posteriormente pero manteniendo las mismas opiniones sobre las feministas, Eva escribe: “(las feministas) Parecían estar dominadas por el despecho de no haber nacido hombres, más que por el orgullo de ser mujeres”. Eva describe a las feministas como “resentidas” y “una rara especie que no me pareció nunca mujer” con quien no estaba dispuesta a “parecerse” (Duarte de Perón 1951) (Fragmento completo en Anexo 5.c).

Palermo (2007) explica que las feministas son puestas del mismo lado que todo aquello opuesto al pueblo, insertándolas dentro de la lógica del enemigo que el peronismo extiende a toda su oposición política. No era necesario hablar de feminismo para otorgarle

el voto a las mujeres, porque el peronismo ofrecía el sufragio como parte de su propio movimiento: Valobra (2007) explica que el “peronismo que inscribe a las mujeres de la patria” hacía “innecesario cualquier feminismo”.

Podemos observar entonces como el contramarcos peronista rescata ideas de índole más bien conservador, en tanto no desafía ciertos modelos patriarcales y no otorga el voto a las mujeres como parte de una idea de igualdad en la ciudadanía. Todo lo contrario: el peronismo resalta las diferencias entre sexos en base a estereotipos tradicionales de la mujer, pone a cierto modelo de mujer (la mujer pueblo) por encima de otro (la feminista sufragista), busca circunscribir el accionar político de las mujeres, e invisibiliza a los movimientos femeninos que lo precedieron e impulsaron en primer lugar al voto femenino en la Argentina. Con la justificación basada en roles de género tradicionales, Perón logra sumar argumentos para apaciguar a los sectores más conservadores, incluso aquellos vinculados al catolicismo. Por otro lado, al apropiarse de la iniciativa como propia, desarma los argumentos de los nacionalistas que afirmaban que el voto femenino era una imposición de actores extranjeros. Y por último, al invisibilizar a las sufragistas argentinas, se desvincula de sus iniciativas y sus intereses, dejando además a su oposición política fuera del logro de adquisición de derechos políticos para las mujeres.

7. Conclusión

Perón se encontró ante un dilema. El contexto internacional le ofrecía incentivos reputacionales para adoptar el sufragio femenino de una forma progresista: esta es la modalidad a la que han avanzado las leyes de voto femenino de los países con más poder del mundo, la forma en la que se promueve mediante organizaciones transnacionales y organismos multilaterales y la que más se conecta con los valores de democracia, modernidad, y civilización. Estos activos son muy atractivos para un país como

Argentina, que busca integrarse a la comunidad internacional tras años de aislamiento, recomponer la relación con EEUU y librarse de viejos estigmas. Sin embargo, a nivel local, el progresismo generaría ciertos costos a Perón: lo vincularía con intereses de las feministas de la oposición, pondría en duda su política de “Tercera Posición”, y no sería bien recibida por miembros del peronismo nacionalista y con ideas conservadoras sobre la mujer.

La forma en la que resuelve este dilema es con un doble juego: una ley de contenido progresista que lo posiciona bien con actores externos con un marco conservador que lo beneficia frente a actores internos. La Ley 13.010 fue lo más progresista que puede ser comparado con otras legislaciones de sufragio femenino: otorgó a las mujeres los mismos derechos políticos que los hombres. Sin embargo, el marco con el que fue promovida rescata viejos roles tradicionales de género, y se basa en la diferencia entre sexos y no en su igualdad como ciudadanos. De esta manera, Perón logra capturar incentivos reputacionales internacionales, y al mismo tiempo, evitar costos a nivel local.

Esta conclusión introduce factores internacionales a un dilema hasta ahora poco explorado por trabajos de investigación sobre la instauración del voto femenino en la Argentina: ¿Si la línea de ideas de Perón con respecto a la mujer no era progresista, por qué la Ley 13.010 sí lo fue, aún existiendo la posibilidad de instaurarla de forma más restringida?. Un análisis de la configuración del mundo de la posguerra y los objetivos de política exterior de Perón indican que la explicación a este fenómeno posiblemente resida en el valor reputacional que tenía el voto femenino en el ámbito internacional, y cómo era promovido por los actores con más poder a nivel mundial. Esto además plantea un camino interesante para futuras investigaciones sobre adherencia a normas internacionales, y explorado ya por otros autores como Acharya (2004), Simmons (2009), Risse y Sikking

(1999) y Finnemore y Sikkink (1998), Levitt y Engle Merry (2009), Klotz, (1995) y Wotipka y Tsutsui (2008): las normas no existen como objetos autónomos, sino que están vinculadas a ciertos valores, ciertas ideas, que necesariamente dependen de cómo estas sean promovidas por actores con poder en el sistema internacional. La forma, la modalidad con la que un país decida adoptar una norma dependerá de cómo quiera ubicarse este frente a los actores de poder que la promueven, y hasta donde está dispuesto a “ceder” su identidad propia frente a ideales impuestos. Esto se ve muy claro en el caso estudiado: el doble juego en la Ley 13.010 refleja la decisión de Perón de ceder en ciertos puntos para adaptarse a la configuración del nuevo mundo, pero también la voluntad de defender una identidad y valores propios frente a las imposiciones culturales provenientes de los países poderosos de Occidente. Si Perón debía sumarse a un movimiento internacional por los derechos políticos de las mujeres, representado en Argentina desde principio de siglo por sufragistas locales, sería a su manera y con su propio discurso: una retórica que da lugar a las mujeres en la esfera política sin reconocer la victoria del movimiento feminista, sin ofender a los peronistas conservadores o nacionalistas, y sin comprometer uno de los ejes de su política exterior, el no alineamiento de la Tercera Posición.

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2004. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. *International Organization* 58 (2): 239-75.
- Aelo, Oscar. 2016. “El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955).” *Topoi (Rio J.)* 17 (33): 602-25.

- Ajmechet, Sabrina. 2014. "La consagración de las ciudadanas durante el primer peronismo: un análisis de la ley de sufragio femenino de 1947". *Revista SAAP* 8 (2): 419-51.
- Ajmechet, Sabrina. En prensa. Consagrar la universalidad, en *El peronismo menos pensado*.
- Barrancos, Dora. 2004. "Sociedad Y Género. Debates Sobre El Sufragio Femenino En La Argentina (1870-1920)". *Debate Feminista* 29: 293-329.
- Barry, Carolina. 2011. "Eva Perón y la organización política de las mujeres". *Serie Documentos de Trabajo* No. 453.
- Bennett, A. 2004. "10: Process Tracing and Causal Interference". En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Londres: Rowman and Littlefield.
- Bianchi, Susana. 1986. "Peronismo y Sufragio Femenino". *Anuario IEHS* 1: 255-96.
- Cisneros, Andrés, y Carlos Escudé. 1998. *Historia General de las Relaciones Exteriores en la República Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Congreso Nacional, 1947. *PROMULGOSE LA LEY DEL VOTO FEMENINO, Ley 13.030* en Infoleg. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47353/norma.htm>
- Corigliano, Francisco. 2009. "La neutralidad acosada: 1939-1945)". *Todo es historia* septiembre.
- . 2013. "Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010)". *Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 7 (1): 11-40.
- Cortell, Andrew P., y James W. Davis. 1996. "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms". *International Studies Quarterly* 40 (4): 451-78.

- Di Stefano, P. y Henaway, M. 2014. "Boycotting Apartheid From South Africa to Palestine". *Peace Review* 26: 19-27.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, y Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* 33: 449-72.
- Duarte de Perón, Eva. 1951. *La Razón de mi Vida*. Buenos Aires: CS Ediciones.
- Engle Mary, Sally. 2006. "TRANSLATING INTERNATIONAL LAW INTO LOCAL JUSTICE". En *Human Rights and Gender Violence*, 269. Chicago: University of Chicago Press.
- Escudé, Carlos. 1996. "La traición a los derechos humanos, 1950-1955". En *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880- 1995*, 78. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: GEL.
- Finnemore, Martha. 1993. "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy". *International Organization* 47 (4): 565-97.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (4): 887-917.
- Fundación Bataller. s. f. "Pablo Ramella. Un intelectual que marcó la historia sanjuanina". *San Juan al mundo* (blog). Accedido 5 de noviembre de 2020. <https://www.sanjuanalmundo.com/articulo.php?id=31373>.
- Furman, Cronin K. 2020. "Human Rights Half Measures: Avoiding Accountability in Postwar Sri Lanka". *World Politics* 72 (1): 121-63.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hafner-Burton, Emilie M. 2008. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem". *International Organization* 62 (4): 689-716.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 1946. *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, Dirección de Información Parlamentaria.
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 1947. *Ley 13.010 Derechos políticos de la mujer* en Diario de Sesiones, Dirección de Información Parlamentaria.
- Ikenberry, John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacquet, J, y D Jamieson. 2016. "Soft but significant power in the Paris Agreement". *Nature Climate Change* 6: 643-46.
- Jensenius, Francesca R. 2019. "India: A Contradictory Record". En *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, 673-88. Londres: Palgrave Macmillan.
- Johnston, A. 1996. "Learning Versus Adaptation: Explaining Change in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s". *The China Journal* 35 (Enero).
- Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Keohane, Robert Owen. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Klotz, Audie. 1995. "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa". *International Organization* 49 (3): 451-78.
- Koh, Harold Hongju. 1997. "Why Do Nations Obey International Law?" *The Yale Law Journal* 106 (8): 2599-2659.

- Koikari, Mire. 2002. "Exporting Democracy?: American Women, "Feminist Reforms," and Politics of Imperialism in the U.S. Occupation of Japan, 1945-1952". *Frontiers: A Journal of Women Studies* 23 (1): 23-45.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization* 36 (2): 185-205.
- Levitt, Peggy, y Sally Engle Mary. 2009. "Vernacularization on the ground: local uses of global women's rights in Peru, China, India, and the United States". *Global Networks* 9 (4): 441-61.
- MacKinnon, Maria Moira. 2002. "Los Años Formativos Del Partido Peronista: Resultados De Una Investigacion". *Desarrollo Económico* 42 (165): 117-27.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 2008. "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mcgee Deutsch, S. 1991. "Gender and Sociopolitical Change in Twentieth-Century Latin America". *The Hispanic American Historical Review* 71: 259-306.
- Merry, S., y Levitt, Peggy. 2017. "The Vernacularization of Women's Human Rights". En *Human Rights Futures*, 213-36. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Minoletti, Paul. 2019. "Myanmar: Women's Political Life". En *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, 657-67. Gender and Politics. Londres: Palgrave Macmillan.
- Montero Miranda, Claudia. 2009. "Revistas feministas en Chile y Argentina: escrituras de y para mujeres en los años de entreguerras". En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Debates.
- Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54 (2): 217-52.

- Morgenthau, H. 1948. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Naciones Unidas, 1945. *Carta de las Naciones Unidas*, disponible en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/> .
- Organización de los Estados Americanos, 1945. *Actas de Chapultepec*, disponible en <https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/> .
- Palermo, Silvana. 1997. “El sufragio femenino en el Congreso nacional: ideologías de género y ciudadanía en la Argentina (1916-1955)”. *Boletín del instituto de historia Argentina y Americana “Dr Emilio Ravignani”*, Tercera serie, 16 y17.
- . 2007. “Quiera el hombre votar, quiera la mujer votar: género y ciudadanía política en Argentina (1912-1947)” En Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Paradiso, José. 1993. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- . 2002. “Vicisitudes de una política exterior independiente”. En *Nueva Historia Argentina, Tomo 8: Los años peronistas (1943-1955)*, 523-72. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Paxton, Pamela, M Hughes, y J Green. 2006. “The International Women’s Movement and Women’s Political Representation, 1893-2003”. *American Sociological Review* 71: 898-920.
- Poy, Lucas. 2020. “ENTRE EL DISCURSO MATERNALISTA Y LA EMANCIPACIÓN DE LAS MUJERES: El Partido Socialista Argentino y la organización de las trabajadoras a comienzos del siglo XX”. *Revista de Historia Americana y Argentina* 55 (1): 155-86.

- Ramirez, Francisco O., Yasemin Soysal, y Suzanne Shanahan. 1997. "The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990." *American Sociological Review* 62 (5): 735-45.
- Restrepo Sanín, J. 2019. "Colombia: Civil Conflict, Violence, and Women's Political Participation". En *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. Gender and Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, Thomas. 1994. "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War". *International Organization* 48 (2): 185-214.
- Rousseau, S. 2019. "Bolivia: Parity, Empowerment, and Institutional Change". En *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. Gender and Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rubio Marin, Ruth. 2014. "The achievement of female suffrage in Europe: On women's citizenship". *International Journal of Constitutional Law* 12: 4-34.
- Rupp, Leila. 1997. *Worlds of Women: The Making of an International Women's Movement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Russell, Roberto. 2010. "Argentina y Estados Unidos: una relación distante". *Agenda Internacional* 21.
- Sagayo, S. 2014. "El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales". *Cinta moebio* 49: 1-10.
- Scott, James Brown. 1930. "Inter-American Commission of Women". *The American Journal of International Law* 24 (4): 757-62.

- Sikkink, Kathryn. 2005. "Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition". En *Transnational Protest and Global Activism*, 151-73. Nueva York: Rowman and Littlefield.
- Simmons, Beth. 2009. *Mobilizing Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- Simmons, Beth, y Zachary Elkins. 2005. "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598: 33-51.
- Starman, A. Biba. 2013. "The case study as a type of qualitative research". *Journal of Contemporary Educational Studies*, 28-43.
- Strange, Susan. 1982. "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". *International Organization* 36 (2): 479-96.
- Sundstrom, A, Pamela Paxton, Y Wang, y S Lindberg. 2017. "Women's Political Empowerment: A New Global Index, 1900–2012". *World Development* 94: 321-35.
- Teele, Dawn Logan. 2018. *Forging the Franchise: The Political Origins of the Women's Vote*. Princeton: Princeton University Press.
- Towns, Anne. 2004. "Norms and Inequality in International Society: Global Politics of Women and the State". Universidad de Minesota.
- . 2019. "Global Patterns and Debates in the Granting of Women's Suffrage". En *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights*, 3-19. Londres: Palgrave Macmillan.
- Valobra, Adriana. 2008. "Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX". *Amnis* 8.

- . 2009. “...Del hogar a las urnas...” Consideraciones sobre la ciudadanía política femenina, 1946-1947”. *e-l@tina* 7 (27): 45-65.
- . 2018. “Los derechos políticos en Argentina y los vaivenes internacionales y nacionales”. *Travesía* 20 (2): 93-120.
- Wotipka, Christine Min, y Kiyoteru Tsuitsui. 2008. “Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties, 1965-2001”. *Sociological Forum* 23 (4): 724-54.
- Yoon, Mi Yung. 2019. “Kenya: Women’s Suffrage and Political Participation as Voters”. En *The Palgrave Handbook of Women’s Political Rights*, 243-56. Gender and Politics. Londres: Palgrave Macmillan.

Anexo

1. Explicaciones alternativas y la posibilidad de cálculos electoralistas

Algunos trabajos nombran la posibilidad de que Perón considerara cálculos electoralistas a la hora de decidir instaurar la ley (McGee Deutsch 1991), en tanto integraría al padrón a un nuevo sector de la sociedad que era “apetecible” para el peronismo como espacio para ampliarse. Sin embargo, al aplicarlo a la pregunta referida al contenido de la ley, a lo que estaríamos haciendo referencia es a la posibilidad de apelar a más votantes con un proyecto más progresista que un proyecto más acotado. En definitiva, un contenido más amplio buscaría atraer a aquellos sectores que no se veían identificados con la retórica peronista, pero sí con la feminista.

La primera razón por la que no considero viable esta explicación es porque los grupos sufragistas locales que estaban más en línea con los principios feministas progresistas estaban ligados a partidos que se unieron en oposición al peronismo con la Unión Democrática en las elecciones de 1946. Sus críticas al régimen peronista fueron abundantes y abarcaban muchos ámbitos, y parece poco probable que una sola ley fuera a alinear a las mujeres de estos partidos con el peronismo. Por otro lado, si bien la iniciativa fue apoyada por la Cámara de Diputados de manera unánime, varios legisladores de la oposición expresaron disconformidad con respecto al hecho de que fuera presentada por el peronismo, que al mismo tiempo llevaba adelante políticas y formas de censura tanto dentro como fuera la Cámara que no iban en línea con los principios democráticos que promovía la ley (Ajmechet, en prensa).

2. Fragmento de las Actas de Chapultepec (1945):

“Que a partir de la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres, instituida para trabajar por los derechos de la mujer en América, los derechos políticos

han sido acordados a la mujer por el Ecuador (1929), el Brasil (1932), el Uruguay (1932), Cuba (1934), El Salvador (1939), la República Dominicana (1942), y últimamente por Panamá y Guatemala; que los derechos de sufragio municipal le han sido concedidos por Perú (1933), Chile (1934), Argentina en alguna de sus provincias, y Venezuela (1944), así como algunos Estados de México; y los derechos de ciudadanía por Colombia, en 1945”

3. El Senador Soler hace referencia a las Actas de Chapultepec en el Congreso:

En el debate, el senador Soler afirmó: “Hay muchos países de América que han incorporado a sus leyes estos derechos, y muchos de Europa también los tienen. Nosotros acabamos de aprobar en la sesión pasada el Acta de Chapultepec en la que está incluida una cláusula que señala la necesidad de extender los derechos políticos a la mujer: de manera que hemos tenido el acierto feliz de considerar inmediatamente a la sanción de esa acta, el proyecto por el cual se acuerda derechos políticos a la mujer, que es uno de los postulados del Acta de Chapultepec”. (HCSN, Diario de sesiones)

4. Fragmentos del debate en el Congreso por la Ley 13.010:

4.a. Senador Armando Antille:

“Yo no creo en absoluto que la mujer sea igual al hombre. No lo es, antropológica, ni biológicamente. No lo es por su constitución ósea, ni por su constitución psíquica. La mujer ha nacido para realizar una función: la función maternal, nobilísima, a la que el hombre está ajena. La mujer, por esa función que la naturaleza le ha dado, no ha venido a participar como el hombre en una vida de carácter social general”” (Diario de Sesiones, HCSN, 1946, p.20)

4.b.Senador Pablo Ramella:

“Esta ley que va a votar el Senado argentino implica, en mi concepto, el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer, pero de ninguna manera implica sustraer a la mujer de su función primordial, fundamental en la sociedad, que es la de ser madre de familia, la de ser custodia de los hogares argentinos y la de formar, dentro del mismo seno del hogar, los varones ilustres que luego han de gobernar el país” (Diario de Sesiones, HCSN, 1946)

4.c.Diputado Miguel Petruzzi:

“Considero que- momentáneamente- no puede imponerse a todas la misma obligación de cumplir con deberes políticos, siendo preferible que aquella que desee ejercer esos derechos y cumplir con los respectivos deberes lo solicite. Las restricciones pueden parecer un poco severas: pero aparte de ser educativas, son prudentes para una primera fase o etapa política, tanto más cuando los mismos hombres no cumplen siempre esos mismos deberes con la sociedad y el acierto indispensables”. (Diario de Sesiones, HCDN, 1947)

5. Fragmentos de discursos y escritos de Eva Perón**5.a. Fragmento de discurso radial de Eva Perón de 1947:**

“Millones de mujeres saben, asimismo, que la madurez espiritual del ama de casa, que el recio brillo intelectual de las docentes, que el dinámico esfuerzo expansivo de las obreras de las fábricas, que la cultura general de la empleada y épica batalla diaria de la chacarera, junto a su hombre y a su hijo, están postulando, decisivamente, la confirmación legislativa de un derecho natural, que ha ido enraizando hasta lo profundo en el ánimo de

todas ellas el voto femenino, la facultad de elegir y de vigilar, desde la trinchera hogareña, el desarrollo de esa voluntad, que se ha convertido así, más que en una aspiración, en una exigencia impostergable” (Eva Perón, emisión de radio, 1947)

5.b: “La mujer de mi país, la descamisada de ayer, sabe que estamos luchando por una trinchera y no simplemente por una frivolidad momentánea. Como sabe también que mi campaña se inspira en la inquietud de nuestro grupo, y no en la vanidad estéril de una mujer aislada”³³ (Eva Perón, *Eva Perón habla a las mujeres*, p. 44.)

5.c. “(las feministas) Parecían estar dominadas por el despecho de no haber nacido hombres, más que por el orgullo de ser mujeres. Creían entonces que era una desgracia ser mujeres... Resentidas con las mujeres porque no querían dejar de serlo y resentidas con los hombres porque no las dejaban ser como ellos, las "feministas", la inmensa mayoría de las feministas del mundo en cuanto me es conocido, constituían una rara especie de mujeres... ¡que no me pareció nunca mujer! Y yo no me sentía muy dispuesta a parecerme a ellas” (Duarte de Perón, 1951, pp.55)
