

Introducción

Introduction

Marc GIL GARRUSTA

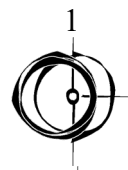
Universitat Oberta de Catalunya

Joana Maria PUJADAS-MORA

Universitat Oberta de Catalunya

Desde 2007, en España el número de funcionarias supera el número de funcionarios. En este sentido, en enero de 2024 –última cifra disponible– el 59,29% de los puestos de las administraciones públicas estaban ocupados por mujeres, si bien es cierto que en determinados sectores, como la educación y la sanidad, este porcentaje es superior, frente a la baja presencia en las Fuerzas Armadas o en los cuerpos de Seguridad del Estado. Asimismo, esta presencia es desigual en las diferentes administraciones territoriales. Sin embargo, el camino a la incorporación masiva de las mujeres a la Administración Pública desde el siglo XIX ha sido lento pero ininterrumpido, como tiene por objeto desvelar este monográfico. Los estudios sobre este asunto en Europa son prolíficos, como revelan los trabajos en los años 1980¹. Por lo que se refiere a España, el estudio de la incorporación femenina a la función pública ha merecido menor atención que su participación en el mercado laboral general. Con todo, algunos estudios han empezado a ahondar en el tema².

Centrando este proceso en el caso español, que sigue la estela del europeo, la incorporación de las mujeres a la Administración Pública se explica, en parte, por la paulatina complejidad de las actividades del Estado en cualquiera de sus niveles (central, provincial o municipal) y en el marco de una urbanización creciente. Esto conllevó la expansión de los departamentos administrativos y, con ello, la ampliación de



1. El de Meta ZIMMECK, *Strategies and stratagems for the employment of women in the British Civil Service, 1919-1939*, Londres, Historical Journal, 1984, y los posteriores, ya en nuestro siglo, de Linda L. CLARK, *The rise of professional women in France: gender and public administration since 1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, para el estudio de caso francés, o Helen GLEW, *Gender, Rhetoric and Regulation: women's work in the Civil Service and the London County Council, 1900-55*, Manchester, Manchester University Press, 2016, para el caso de la administración municipal de la capital británica.

2. Desde las incipientes incursiones de Gloria FRANCO RUBIO, *La incorporación de la mujer a la Administración del Estado, Municipios y Diputaciones, 1918-1936*, Madrid, Subdirección General de la Mujer, 1981, y Mary NASH, *Mujer, familia y trabajo en España (1875-1936)*, Barcelona, Anthropos, 1983, hasta las contribuciones en la década siguiente de Cristina BORDERÍAS, *Entre líneas: trabajo e identidad femenina en la España contemporánea: la Compañía Telefónica, 1924-1980*, Barcelona, Icaria, 1993, y Consuelo FLECHA, *Las primeras universitarias en España, 1872-1910*, Madrid, Narcea, 1996. Muy recientemente, se debe señalar el más reciente trabajo editado por Luis Enrique OTERO CARVAJAL (coautor de unos de los artículos del dossier) y Nuria RODRÍGUEZ MARTÍN, *La mujer moderna: sociedad urbana y transformación social en España, 1900-1936*, Madrid, Catarata, 2022.

CÓMO CITAR/ HOW TO CITE: Marc GIL GARRUSTA y Joana PUJADAS-MORA, “Introducción”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 28 (2024), pp. 1-5.



posibilidades laborales para las mujeres³, un proceso coherente también con la evolución del mercado laboral en las primeras décadas del siglo XX, que marco el extraordinario desarrollo del sector terciario. Esa expansión, por otro lado, se reforzó con la progresiva introducción de diversas innovaciones tecnológicas, como las máquinas de escribir, el teléfono, etc., en las oficinas de empresas privadas y en las administraciones públicas. Esto significó la creación de nuevos nichos laborales, que desde un primer momento fueron ocupados por mujeres.

Estos procesos coincidieron en el tiempo con profundos cambios demográficos, vinculados a la expansión urbana y a las transformaciones que la sociedad industrial imponía (así como su reverso, la desaparición de la organización gremial de la economía y la sociedad), que afectaron particularmente a las mujeres. Además de la mejora de la esperanza de vida y del aumento de la supervivencia infantil, se observa en las primeras décadas del siglo XX una disminución de la nupcialidad, y en consecuencia un aumento de la soltería definitiva, así como un incremento en la edad del matrimonio⁴. Todo ello provocó una prolongación del tiempo de permanencia de las mujeres en la familia de origen, lo que a su vez contribuyó a aumentar la presión económica de las mismas⁵. Estos cambios promovieron la incorporación femenina al mundo laboral para contribuir con su salario a la economía familiar. Asimismo, esta inserción también puede entenderse en términos de actividad femenina, dadas las nuevas posibilidades que el mercado laboral abría para las mujeres de conseguir nuevas cotas de independencia y autonomía personal, económica y social, para las cuales se necesitaba una determinada formación, que contribuía a la conformación real del ideal de la denominada *Nueva Mujer*⁶.

2

Esta evolución tampoco se puede entender sin la adecuación paulatina del marco legal estatal, que abriría las puertas a la incorporación laboral masiva de la mujer a la administración pública. En este sentido, el conocido como *Estatuto de Maura* de 1918 admitía formalmente por primera vez que “la mujer podrá servir al Estado en todas las clases de la categoría Auxiliar”. Así se abrió un nuevo espacio para el trabajo femenino de carácter administrativo, más allá de las actividades relacionadas con la enseñanza y el cuidado de las personas, en especial de maestras y comadronas (posteriormente enfermeras), que desde mediados del siglo XIX habían ido incorporando mujeres hasta conseguir una cierta normalización de su presencia a principios del siglo XX. Tal fue así que el Estado, por Real Orden de 7 de mayo de 1915, estableció la titulación oficial de enfermera para todo el territorio español⁷.

3. José María BEASCOECHEA GANGOITI y Luis Enrique OTERO CARVAJAL, *Las nuevas clases medias urbanas: transformación y cambio social en España, 1900-1936*, Madrid, Catarata, 2015.

4. Benito CACHINERO SÁNCHEZ, “La evolución de la nupcialidad en España (1887-1975)”, *Reis*, n. 20 (1982), pp. 81-99, <https://doi.org/10.2307/40182923>; Pau MIRET GAMUNDI, “Primonupcialidad en España durante el siglo XX: evolución histórica y comportamientos generacionales”, tesis doctoral, UNED, 2002.

5. Gloria NIELFA CRISTÓBAL, “La incorporación de las mujeres a los nuevos mercados laborales en España: secretarías y oficinistas, 1900-1936”, en OTERO y RODRÍGUEZ MARTÍN, *La mujer moderna*.

6. Estelle B. FREEDMAN, “The New Woman: Changing Views of Women in the 1920s”, *The Journal of American History*, 61/2 (1974), pp. 372-393, <https://doi.org/10.2307/1903954>.

7. Ana Belén GÓMEZ FERNÁNDEZ, “Nuevas trabajadoras para nuevos tiempos. La participación laboral de las mujeres en Andalucía en el primer tercio del siglo XX”, en OTERO y RODRÍGUEZ MARTÍN, *La mujer moderna*.

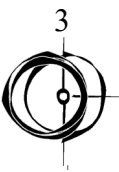
Es verdad que, en un principio, como sucedió en los países europeos, estos trabajos administrativos se situaban en la parte más baja del escalafón, lo que también implicaba salarios más bajos. Eran empleos de nueva creación, esencialmente mecánicos, con un menor prestigio social del que tenían otras categorías profesionales administrativas (ocupadas en exclusiva por hombres) y presentaban un escaso horizonte de promoción futura. Sin embargo, eran puestos de trabajo fijos, con horarios acotados y con una remuneración regular y garantizada, que ofrecieron oportunidades laborales estables a ciertos sectores sociales con posibilidades de acceder a niveles de capacitación profesional paulatinamente normativizados.

Rotas las limitaciones legales, y tal y como sucedió en el mercado privado, a lo largo de la primera mitad del siglo XX se observa un constante y fuerte aumento de la participación femenina en todos los estratos de la Administración Pública del Estado. Con el tiempo, el volumen de mujeres empleadas en los trabajos administrativos llegaría a superar, al final del período, a aquellas que se habían empleado –en una cronología más dilatada, pues su constante incorporación sucedía ya desde finales del XIX–, en las ramas de la enseñanza y del cuidado de las personas. Este proceso se consolidaría de manera inequívoca en la segunda mitad de la centuria, cuando el volumen de mujeres contratadas en las categorías profesionales de carácter administrativo superaría con amplitud a aquellos otros sectores.

Con todo, los obstáculos a la incorporación de la mujer a la Administración no se acabaron con la ley de 1918. Su postrera entrada a los escalafones y siempre en los niveles más bajos, les reducía sustancialmente sus posibilidades de promoción profesional en relación con los hombres, que podían argüir mayor antigüedad en sus carreras. Aunque estas desventajas en la promoción se fueron atemperando con el tiempo, el ascenso profesional de las mujeres se mostró más lento que el de los hombres durante mucho tiempo. Por otro lado, la incorporación de la mujer al mundo laboral siempre fue considerada, también en el sector público, como algo provisional, una actividad temporal que sería abandonada en el momento en que contrajeran matrimonio. El régimen franquista convirtió esta consideración en ley al incorporar en la legislación del Estado *cláusulas de celibato*, que obligaban a las mujeres a abandonar su empleo en la Administración Pública en el momento que formalizaran su matrimonio. Por extensión, la vinculación de la carrera profesional con el estado civil de la mujer también supuso, en adelante, la prohibición de contratar mujeres casadas para la Administración Pública. La cláusula no se abolió, en España y para la Administración Pública, hasta 1961.

Los artículos que conforman el monográfico presentado exploran distintas dimensiones de la participación de las mujeres en la administración pública, como se detalla a continuación. La gran mayoría de estos textos fueron seleccionados y presentados como comunicaciones orales del taller “Mujeres y administración pública en el siglo XX: Evolución, tendencias y trayectorias laborales en España” del último congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, celebrado en septiembre de 2023 en la Universidad de La Rioja.

En el primero de los artículos de este dossier, sus autores, Luis Enrique Otero Carvajal y Santiago de Miguel Salanova, ofrecen una panorámica general de la evolución de la participación femenina en la Administración Pública a partir de análisis locales específicos de algunas de las principales ciudades españolas, con especial atención a Madrid. Al compás de la evolución de la sociedad urbana en España y de la modernización y la expansión de la Administración Pública, en sus tres niveles, se reconstruye la paulatina incorporación femenina, y se analizan con detalle los tres



grandes destinos profesionales donde se ocuparon: enseñanza, cuidado de las personas y tareas administrativas. La participación laboral fue en la mayor parte de los casos precedida por la progresiva normativización legal, en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, la cual abrió las puertas de acceso a las mujeres a niveles de alfabetización y formación inéditas. Especialmente relevante fue la incorporación femenina en el sector de la enseñanza primaria (la *Ley Moyano* hizo descansar la responsabilidad de este nivel educativo en los municipios) y en la salud pública, ya desde finales del siglo XIX. La formalización de la Escuela Normal de Maestras y su desarrollo posterior, así como el establecimiento de una formación profesional reglada para las matronas (y posteriormente el establecimiento de la Escuela de Enfermeras) fueron fundamentales. En ese mismo sentido, la expansión de las actividades administrativas en el sector público, junto al desarrollo de nuevas tecnologías que facilitaron la mecanización de esas tareas, ofrecieron nuevas oportunidades laborales para las mujeres. El nuevo marco legal, a partir de 1918, que permitía el acceso a las mujeres en los niveles auxiliares de la administración y la creciente necesidad de capacitación técnica para acceder a esas actividades, facilitaron que mujeres de ciertos estratos sociales pudieran acceder a nuevos nichos laborales, alcanzando, con ello, mayores cotas de independencia y autonomía, así como visibilidad y presencia social.

4 El segundo de los artículos, elaborado por Ana Belén Gómez Fernández, aborda el proceso de incorporación de las mujeres a nuevos puestos de trabajo, como funcionarias y empleadas de los nuevos sistemas de telecomunicaciones, toma como marco geográfico Andalucía y analiza con mayor detalle los casos de las ciudades de Granada y Jaén. Aunque con dinámicas divergentes de modernización económica a principios del siglo XX, la primera con un rápido y fuerte incremento de población y un fuerte dinamismo a la estela de la industria azucarera, en contraste con el lento crecimiento demográfico y el marcado carácter rural de la segunda, ambas ciudades fortalecieron su relevancia política y administrativa como capitales de provincia. En este proceso, la incorporación de nuevas tecnologías de comunicación y la expansión de las actividades administrativas de las administraciones local y provincial modificaron el mercado laboral femenino. La autora observa la evolución de esta incorporación y analiza el perfil sociológico de las mujeres trabajadoras de principios de siglo, que impugnaron los estereotipos del siglo anterior, a partir de la información contenida en los padrones municipales de Granada y Jaén, los Anuarios Estadísticos de España y publicaciones periódicas de la época.

Los dos artículos siguientes del monográfico analizan la participación de las mujeres en los ayuntamientos de las tres capitales del País Vasco –escrito por Susana Serano Abad y Josu Hernando Pérez– y Barcelona. A través de un claro parangón, muestran el proceso de profesionalización de la participación femenina, ya fuera como maestras, enfermeras o administrativas, en el primer tercio del siglo XX para el caso vasco y en la primera mitad para Barcelona. Este proceso se conjugó, sin embargo, con la persistente presencia de mujeres en puestos de baja categoría y cualificación profesional, especialmente en el primero de los casos. En las capitales vascas, se observa una concentración significativa de mujeres en el ámbito de la instrucción, debido al crecimiento demográfico y a la urbanización, junto con la mejora de la formación y las remuneraciones, así como en los servicios de guarda y limpieza. No obstante, las tres capitales presentan diferencias notables en cuanto a la cronología de la participación más significativa de las mujeres como empleadas municipales.

En el caso de Barcelona, sus autores, Marc Gil Garrusta y Joana Maria Pujadas-Mora, abordan esta participación desde una perspectiva demográfica y sociolaboral a

partir de la reconstrucción de los escalafones de funcionarios municipales desde 1925 a 1950, una fuente prácticamente inédita en la historiografía española hasta la fecha. Esta aproximación permite observar el destino profesional y la evolución de la presencia de las mujeres en la administración municipal de Barcelona, teniendo en cuenta los cambiantes contextos políticos que acontecen en el período analizado, en el que España transitó por tres regímenes distintos, que modularon el marco legal que condicionó su acceso al sector público. Una especial atención merece el régimen franquista, por cuanto representó una profunda depuración de la Administración, que impactó fuertemente en el natural desarrollo de la carrera profesional del funcionariado. Asimismo, el Consistorio barcelonés se muestra como un prometedor termómetro para calibrar el nivel de segregación horizontal y vertical que se va estableciendo en la Administración Pública en cuanto a mujeres se refiere y, con ello, analizar las causas que explican el asentamiento de una incipiente brecha de género y sus fenómenos derivados de *techo de cristal* y *suelo pegajoso*, antecedentes de los que se pueden observar en el servicio público actual.

En definitiva, este monográfico muestra cómo la participación de las mujeres en la Administración Pública ha estado condicionada por cambios legislativos, contextos políticos y procesos como la depuración, que impulsaron su presencia en espacios tradicionalmente masculinos. Los artículos que lo componen reflejan no solo los avances y retrocesos experimentados, sino también los desafíos persistentes en la consolidación de la igualdad de género dentro del sector público. Sin embargo, los resultados de este monográfico abren la puerta a nuevas investigaciones que profundicen en aspectos como el estudio de las trayectorias profesionales, la brecha salarial y otros factores clave para comprender mejor las dinámicas de género en la Administración Pública.

