

# *Políticas de cuotas en el empleo público: desafíos para la inclusión de personas trans en Aragón*

*Public employment quota policies: challenges for the inclusion of trans people in Aragón*

JULIETA VARTABEDIAN

Universidad Complutense  
julivart@ucm.es (ESPAÑA)

MARIBEL BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad Complutense  
miblazqu@ucm.es (ESPAÑA)

JOSÉ LUIS GÓMEZ

Grupo de Investigación en Antropología, Diversidad y Convivencia en la UCM

J. IGNACIO PICHARDO

Universidad Complutense de Madrid  
jipichardo@ucm.es (ESPAÑA)

**Recibido:** 12.04.2024

**Aceptado:** 24.03.2025

## **RESUMEN**

El artículo analiza las políticas de cuotas en Aragón dirigidas a la inclusión laboral de personas trans en la Administración pública. Estas medidas buscan reducir desigualdades y garantizar la equidad en el acceso al empleo, pero enfrentan resistencias significativas. Si bien la reserva de cupos para personas con discapacidad cuenta con amplio respaldo, las destinadas a víctimas de violencia de género, terrorismo y personas trans generan mayor controversia, siendo el cupo trans el que presenta mayor oposición.

El análisis de las opiniones de trabajadoras y trabajadores de la Administración pública aragonesa revela que esta resistencia se debe, en gran parte, a la

falta de comprensión sobre las barreras estructurales que afectan a las personas trans. Entre los principales argumentos en contra se encuentran la creencia en un sistema de mérito puro, la percepción de las cuotas como injustas o discriminatorias, el temor a fraudes y el riesgo de estigmatización de quienes acceden a estos cupos. Los datos muestran que un 49,2% de las personas encuestadas está en desacuerdo con la existencia del cupo trans. Sin embargo, la aceptación es mayor entre quienes trabajan en sectores como empleo y servicios sociales, así como entre quienes han recibido formación en diversidad LGBTI+.

Estos hallazgos evidencian la necesidad de acompañar las políticas de cuotas con estrategias de sensibilización y formación que fomenten una mayor comprensión de las dificultades que enfrentan las personas trans. Además, se recomienda la creación de programas de apoyo, la mejora de las políticas educativas y sociales, y el establecimiento de mecanismos de evaluación. Ampliar estas medidas al sector privado también contribuiría a diversificar las oportunidades laborales y evitar que el acceso a empleo digno dependa exclusivamente de la Administración pública.

## PALABRAS CLAVE

Empleo, cuotas, cupo laboral, discriminación positiva, trans.

## ABSTRACT

This article analyzes quota policies in Aragón aimed at facilitating the labor inclusion of trans people in the public administration. These measures seek to reduce inequalities and ensure equity in employment access but face significant resistance. While quotas for people with disabilities are widely supported, those for victims of gender-based violence, terrorism, and trans people generate more controversy, with the trans quota encountering the highest opposition.

An analysis of the opinions of public administration employees in Aragón reveals that this resistance largely stems from a lack of understanding of the structural barriers faced by trans people. The main arguments against the trans quota include the belief in a purely meritocratic system, the perception of quotas as unfair or discriminatory, concerns about potential fraud, and the risk of stigmatization of those benefiting from these measures. Data shows that 49.2% of respondents oppose the existence of the trans quota. However, acceptance is higher among those working in sectors such as employment and social services, as well as among individuals who have received training on LGBTI+ diversity.

These findings highlight the need to complement quota policies with awareness and training strategies to foster a greater understanding of the challenges faced by trans people. Additionally, the creation of support programs, improvements in educational and social policies, and the implementation of evaluation mechanisms are recommended. Expanding these measures to the private sector

would also help diversify employment opportunities and prevent access to decent work from relying solely on public administration.

## KEY WORDS

Employment, job quotas, affirmative action, trans.

## 1. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DE CUOTAS EN EL ACCESO AL EMPLEO

Las políticas públicas conocidas como de discriminación positiva surgieron a mediados del siglo XX para apoyar a grupos minoritarios, inicialmente poblaciones racializadas en EE. UU. (Arroyo, 2007). En España, estas medidas se enfocan en colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión. Entre ellas destacan las políticas de cuotas (Urteaga, 2009), cuya normativa, alcance, aplicación y prácticas varían según el tipo, como sucede en elecciones políticas o consejos empresariales (Lombardo y Verge, 2017).

En el ámbito laboral, estas medidas tienen como finalidad fomentar el empleo estable de colectivos vulnerables para que las personas que se encuentran en una situación de desventaja en el acceso al mercado laboral dispongan de oportunidades para trabajar y así reducir las desigualdades. En el artículo 50 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, se establecen los colectivos considerados vulnerables, entre los que se incluyen —entre otros— a personas con discapacidad, mujeres, inmigrantes, y se menciona específicamente a las personas LGBTI, con especial énfasis en las personas trans.

El acceso al empleo para todas las personas ha sido una preocupación que se refleja en distintas normas nacionales e internacionales. El derecho al trabajo, además de un derecho humano, se considera uno de los ámbitos fundamentales para la integración y autonomía de cualquier colectivo. El mercado laboral es un reflejo de las dinámicas de exclusión e inclusión que se dan en el resto de la sociedad y en él existen obstáculos que impiden que determinadas personas encuentren o mantengan sus trabajos. El objetivo de las políticas de acción positiva es triple: primero, son políticas activas de empleo, ya que promueven la inserción laboral bien en la Administración del Estado bien en organizaciones y empresas; segundo, constituyen políticas de igualdad de oportunidades no solo entre hombres y mujeres, sino también de otros colectivos que no gozan de las mismas oportunidades laborales y, en consecuencia, se establecen acciones específicas de reserva de plazas; y, de ahí, el tercer objetivo, ya que se presentan como políticas laborales que luchan contra la exclusión social. De este modo, se promueve la contratación de determinados colectivos especialmente vulnerables, su consolidación como empleados y su desarrollo profesional.

El Estado y sus instituciones han sido pioneros en implementar políticas de integración de estos colectivos en sus convocatorias laborales. Algunas comuni-

dades autónomas han ampliado los colectivos incluidos en las políticas de discriminación positiva. Sin embargo, el grado de concreción de estas medidas varía. Por ejemplo, mientras que para las personas con discapacidad se han establecido cuotas específicas, no ocurre lo mismo con otros grupos, como las mujeres o las minorías étnico-raciales. Raquel Osborne plantea diferenciar aquellas políticas de acción positiva que se caracterizan por no ser cuantificadas, frente a las cuotas que “establecen una reserva de un mínimo garantizado de plazas” (1997: 68). Las cuotas, además, son obligatorias y fijan objetivos concretos. No obstante, el estudio de las necesidades de cada uno de estos colectivos vulnerables, así como el análisis de las políticas de acción positiva implementadas, ha sido desigual. En algunos casos, la escasez de investigaciones dificulta el diseño y la mejora de las políticas.

Este artículo se basa en el *Estudio cuantitativo sobre la realidad de las personas LGBTI+ en el ámbito del empleo de la Administración pública aragonesa* (2023), una iniciativa promovida por el Gobierno de Aragón, cuyo trabajo de campo fue realizado por el grupo de investigación “Antropología, Diversidad y Convivencia” de la Universidad Complutense de Madrid, con la colaboración de la Universidad de Zaragoza. Aragón representa un caso singular ya que en todas las convocatorias públicas de empleo de la Comunidad Autónoma se debe establecer un número de plazas —cuota o cupo— reservado para los siguientes colectivos: personas con discapacidad (7%, de las cuales el 2% deben estar específicamente destinadas a discapacidades intelectuales); víctimas y familiares de víctimas de terrorismo (1%); víctimas de violencia de género (2%) y personas trans (1%), siendo la única comunidad autónoma que tiene implementado el cupo trans.

Aunque cada uno de los cupos plantea una serie de singularidades que requerirían un análisis diferenciado, en este artículo ponemos el foco en el cupo trans, por varios motivos: por ser el cupo incluido más recientemente (2019), por ser la política pública que suscitó más críticas en el estudio y porque el propio gobierno solicitó que se evaluarán las cuotas. Este trabajo recoge solo una parte de los resultados de la investigación sobre las personas LGBTI+ en el ámbito del empleo público, y se enfoca en las opiniones de trabajadores y trabajadoras de la Administración pública aragonesa respecto a: 1) las políticas de cuotas en el empleo público en general, y 2) el cupo trans en particular.

Existen pocos estudios que exploren las experiencias de los países en los que se ha puesto en marcha el cupo trans como Argentina —con el Decreto 721/2020—, o Uruguay con la Ley Integral para Personas Trans (Ley 19.684, 2018). En Argentina, el mencionado Decreto garantiza un mínimo del 1% de la totalidad de cargos y contratos para personas trans en el sector público. Del Nero y Hernández (2024) indican que, a un año de su implementación, se realizó un monitoreo que mostró que solo se había contratado a un bajo porcentaje de la cuota establecida. Según las estadísticas, hasta julio de 2022, se habían incorporado 427 personas, lo que representa menos del 7,69% del total estipulado. Durante un monitoreo posterior, este porcentaje se elevó a 8,6% en septiembre del mismo año. Además, han observado que una porción significativa de los

nuevos empleos no es para personas mayores de 40 años, lo que está relacionado con la esperada corta esperanza de vida de esta población. En otros términos, y como indica Montes (2021: 76): “sancionar leyes que luego no se reglamentan es continuar con la violencia. Nuevamente se discrimina a las personas de acuerdo a su identidad de género, otra forma (legal) de perpetuar la invisibilización que históricamente han padecido”.

Este artículo comienza analizando las políticas de cuotas, con especial atención a los colectivos reconocidos en Aragón. A continuación, se expone la metodología utilizada para la recopilación de información, seguida de los principales hallazgos. Los resultados se estructuran en dos apartados: el primero examina las respuestas del cuestionario cerrado sobre las políticas de cuotas, mientras que el segundo ofrece un análisis discursivo de los comentarios recogidos, con un enfoque especial en el cupo trans. La abundancia de comentarios sobre esta política subraya su relevancia y justifica un análisis detallado.

Finalmente, desde una perspectiva comprometida con la transformación de las políticas públicas hacia la igualdad, se abordan los desafíos para fortalecer el apoyo a estas medidas para las personas trans, uno de los colectivos más vulnerables en el ámbito laboral. A pesar de que este colectivo enfrenta tasas alarmantemente altas de desempleo, discriminación y rechazo (Coll-Planas y Missé, 2018; Pichardo et al., 2019; Hernández-Melián, 2023), es al mismo tiempo el que ha encontrado mayores resistencias y menor apoyo entre las personas entrevistadas en este estudio.

## 2. POLÍTICAS DE CUOTAS EN ESPAÑA Y ARAGÓN

En España las normas que regulan los cupos en el acceso al mercado laboral se centran en cuatro colectivos que se han ido planteando de forma cronológica: discapacidad, mujeres, víctimas del terrorismo y personas trans.

Respecto al colectivo de personas con discapacidad, la Ley 13/1982<sup>1</sup>, establecía en el artículo 38.1 que se reserve un 2% de la plantilla en las empresas —públicas y privadas— con más de cincuenta puestos. Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social<sup>2</sup>, en su artículo 42.1 vuelve a indicar esta cuota de reserva del 2%. En Aragón, esta reserva para el turno de discapacidad se desglosa en plazas para personas con discapacidad física o sensorial, discapacidad intelectual y enfermedad mental.

La Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>3</sup>, en el artículo 43 insta que se podrán establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación. Aunque esta ley no establece

<sup>1</sup> BOE nº 103, de 30 de abril de 1982.

<sup>2</sup> BOE nº 289, de 3 de diciembre de 2013.

<sup>3</sup> BOE nº 71, de 23 de marzo de 2007.

una cuota, en Aragón se aprobó un cupo para uno de los perfiles de mujeres más vulnerables y con más dificultades para la inserción: las mujeres que han sufrido violencia de género. Así, en la Ley 7/2018 de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres<sup>4</sup>, en el artículo 50 sobre el empleo en el sector público, se afirma que: “Las ofertas públicas de empleo de las Administraciones públicas aragonesas (...) incluirán una reserva del 2% de las plazas ofertadas para mujeres víctimas de violencia”.

En tercer lugar, la Ley 29/2011 de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo<sup>5</sup>, en su artículo 34 indica que se crearán políticas activas de empleo para: “Las personas que hayan sufrido daños físicos y/o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, su cónyuge o persona que haya convivido con análoga relación de afectividad durante al menos dos años anteriores y los hijos, tanto de los heridos como de los fallecidos, tendrán derecho (...) a ser beneficiarios de las medidas de bonificación a la contratación y de las políticas activas de empleo previstas en la legislación específica”. De este modo, en Aragón, en la Ley 4/2008 de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo<sup>6</sup>, en su disposición adicional segunda, se indica que se podrá establecer un cupo de reserva, que se fija en 1%.

Por último, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI<sup>7</sup>, en su artículo 14 plantea medidas en el ámbito laboral. Algunas de ellas ya habían sido concretadas en leyes autonómicas, como la aragonesa Ley 4/2018 de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación<sup>8</sup>, que en su artículo 27 indica: “En las ofertas de empleo público (...) se reservará un cupo no inferior al 1% de las vacantes para ser cubiertas por personas transexuales”.

En Aragón, dentro del total de plazas de oferta pública de empleo, se reserva un cupo específico para cada colectivo. Estas políticas, diseñadas e implementadas desde el gobierno (top-down), pueden generar distintos niveles de aceptación entre la ciudadanía. Por ello, analizar las opiniones del personal del sector público permite evaluar su recepción, identificar cuestionamientos y discrepancias sobre la política de cupos, y señalar las amenazas y desafíos para su continuidad.

### 3. METODOLOGÍA

En el *Estudio cuantitativo sobre la realidad de las personas LGBTI+ en el ámbito del empleo de la Administración pública aragonesa* (2023), se difundió un cuestionario dirigido a todo el personal de la Administración pública aragonesa para recoger sus opiniones y experiencias sobre la situación laboral de las

<sup>4</sup> BOA nº 132, de 10 de julio de 2018, BOE nº 209, de 29 de agosto de 2018

<sup>5</sup> BOE nº 229, de 23 de septiembre de 2011.

<sup>6</sup> BOA nº 94, de 3 de julio de 2008, BOE nº 189, de 6 de agosto de 2008.

<sup>7</sup> BOE nº 51, de 1 de marzo de 2023.

<sup>8</sup> BOA nº 86, de 7 de mayo de 2018, BOE nº 131, de 30 de mayo de 2018.



personas LGBTI+. Para su elaboración, se realizó un análisis bibliográfico sistemático sobre diversidad LGBTI+ en el ámbito laboral, considerando estudios sobre inclusión y diversidad, acoso y violencia en el trabajo, discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como investigaciones sobre la percepción del clima laboral por parte tanto de personas LGBTI+ como de quienes no lo son (Araújo, 2022; Einarsdóttir et al., 2020; Fletcher et al., 2021; Gabriel & Herranz, 2017; López et al., 2021; Mercado Gurrola et al., 2019; Muñoz, 2018; Parmelee et al., 2022; Reis, 2022; Wood, 2021). A partir de la recopilación y análisis de toda esta información, elaboramos un primer cuestionario a modo de borrador que fue testado y revisado por distintas instancias institucionales en Aragón. A partir de las sugerencias y observaciones recibidas, se elaboró la versión final del cuestionario que es el que se difundió por correo electrónico a todas las personas empleadas por el Gobierno de Aragón<sup>9</sup>.

El cuestionario estuvo disponible entre el 23 de noviembre y el 18 de diciembre de 2022. Del total de cuestionarios válidos (N=2.161), hubo 225 personas identificadas como LGBTI+ y 1.936 personas que no lo son. Si consideramos que en el momento de realizar el cuestionario había 59.224 personas trabajando en la Administración pública aragonesa y que se envió el correo con la invitación a toda la población que es objeto de estudio, nos encontramos con una muestra estadísticamente representativa con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de  $\pm 2,07\%$ .

El cuestionario estaba compuesto por seis secciones de preguntas de opción múltiple: *Datos sociodemográficos*; *Satisfacción personal y laboral*; *Las personas LGBTI+ que trabajan en la Administración pública aragonesa*; *Percepción de las diversidades sexogenéricas LGBTI+*; *Políticas y programas del Gobierno de Aragón*; y *Propuestas*. En este artículo centraremos el análisis en las respuestas a una pregunta de la sección *Políticas y programas del Gobierno de Aragón*, relacionada con los cuatro tipos de cupos (personas con discapacidad, víctimas de terrorismo, víctimas de violencia de género y personas trans): *Valore su grado de acuerdo con la existencia de cada uno de los cupos que se reservan actualmente en las ofertas de empleo público de las administraciones públicas aragonesas (siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo)*.

Además, en el cuestionario se incluyeron dos preguntas abiertas para que las personas encuestadas pudieran expresar libremente sus opiniones. Dado que aportan contenido relevante sobre cuotas trans, estas dos preguntas también fueron incluidas en el análisis para este artículo. En primer lugar, se preguntó: *¿Qué políticas o programas en materia de diversidad sexual y de género, igualdad y no discriminación en el ámbito laboral piensa usted que sería importante que el Gobierno de Aragón implementara?* Esta pregunta fue respondida por 877 personas en total, 801 identificadas como no LGBTI+ y 76 como LGBTI+. En segundo lugar, se preguntó: *¿Hay algún comentario o sugerencia respecto a los temas tratados en este cuestionario que quiere usted añadir?* Este espacio fue

<sup>9</sup> El cuestionario se encuentra accesible en el siguiente enlace: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd\\_chAlh\\_b-kgDxbcdDd1FDOjCKgwixB06s7P\\_IaUCf66boQ/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd_chAlh_b-kgDxbcdDd1FDOjCKgwixB06s7P_IaUCf66boQ/viewform)

empleado por 526 personas en total, 482 identificadas como no LGBTI+ y 44 como LGBTI+. Los comentarios finales se han centrado, sobre todo, en la problemática de los cupos. Para las dos preguntas abiertas, se llevó a cabo la lectura sistemática de las respuestas y una recopilación de los contenidos relacionados con la cuota trans. Tras un análisis sistemático de contenido, fueron agrupados en siete categorías que se presentan más adelante. Las citas textuales acerca de los cupos que emplearemos en este artículo a modo ilustrativo provienen de estos comentarios.

#### 4. PERCEPCIONES SOBRE LOS CUPOS EN EL EMPLEO PÚBLICO ARAGONÉS

En la encuesta, entre las preguntas de opción múltiple, había una dirigida a conocer la opinión respecto a cada uno de los cupos que se reservan actualmente en las ofertas de empleo público de las administraciones públicas aragonesas. En la Tabla 1 se presenta un resumen de los niveles de acuerdo y desacuerdo con cada uno de ellos.

**Tabla 1. Grado de acuerdo con cada cupo**  
1=totalmente en desacuerdo y 5=totalmente en acuerdo  
(Total de la muestra: 2.120 respuestas)

<b>GRADO DE ACUERDO</b> <b>CUPO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Personas con discapacidad</b>	6,3%	6,6%	18,2%	21,6%	47,4%
<b>Violencia de género</b>	15,7%	10,3%	22,5%	18,4%	33,2%
<b>Víctimas terrorismo</b>	19,6%	10,9%	22,3%	16,7%	30,5%
<b>Personas trans</b>	38,5%	10,7%	17,8%	11,6%	21,4%

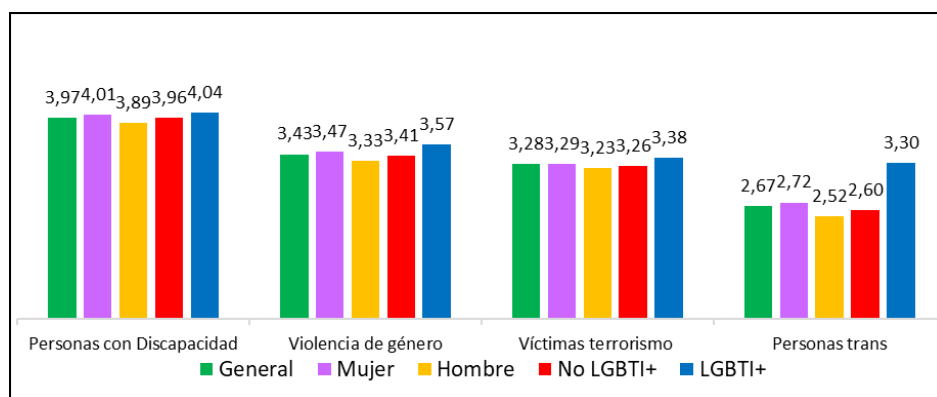
Como se puede observar, si sumamos los porcentajes de los grados 4 y 5 (totalmente de acuerdo y bastante de acuerdo), podemos afirmar que las personas que han respondido el cuestionario están mayoritariamente de acuerdo con el cupo de discapacidad (69,0%); sin embargo, la suma de los grados 4 y 5 no son tan altas para los otros cupos: víctimas de violencia de género (51,6%), víctimas de terrorismo (47,2%) y, en último lugar, con el cupo trans (33,0%). Llama la atención que solo el cupo de discapacidad adquiere un respaldo firme y alto entre las respuestas, frente a los otros cupos como el de víctimas de violencia de género y de terrorismo, que alcanzarían apenas el acuerdo de aproximadamente la



mitad de las personas encuestadas. El cupo trans es el que menos nivel de apoyo recibe y, en sentido contrario, es también el que ha obtenido el porcentaje más alto (38,5%) de personas que están totalmente en desacuerdo con su implementación (marcaron 1), porcentaje que sube hasta el 49,2% si añadimos a aquellas personas que están bastante en desacuerdo (marcaron 2).

Al analizar la media del grado de acuerdo de 1 a 5 con cada cupo separadamente por sexo y pertenencia o no al colectivo LGBTI+ (Gráfico 1), observamos que las mujeres y las personas identificadas como LGBTI+ suelen tener una opinión más favorable de los cupos (relación estadísticamente significativa). El cupo trans es el que genera más diferencia entre perfiles: mientras que los hombres se encuentran en el 2,52 de media —siendo los que muestran más resistencias—, las personas LGBTI+ se sitúan en el 3,30, es decir, el grado de acuerdo es más alto de todos los subgrupos, pero sigue siendo inferior a la aceptación de los otros cupos. De este modo, aunque se identifiquen como personas del colectivo LGBTI+, también muestran resistencias a la incorporación de este cupo.

**Gráfico 1. Media de acuerdo con la existencia de los cupos**  
Media de 1 a 5 - siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo  
(Toda la muestra: 2.120 respuestas)



En el cuestionario se preguntó en qué sector de la Administración pública trabajaba cada persona y si había recibido formación sobre diversidad LGBTI+. El análisis de las respuestas, mediante técnicas multivariantes, revela relaciones estadísticamente significativas. En primer lugar, entre las personas que no se identifican como LGBTI+, comprobamos que las que trabajan en el área de empleo (3,02) y en servicios sociales (3,01) muestran una opinión más favorable hacia el cupo trans, mientras que quienes trabajan en sanidad tienen la opinión menos favorable (2,32). Asimismo, aquellas personas que han recibido formación específica en diversidad LGBTI+ expresan un mayor nivel de acuerdo con el cupo trans (2,96) que aquellas que no la han recibido (2,63). Otras variables, como la edad, no han mostrado un impacto significativo, salvo en el caso de

llevar menos de 5 años trabajando en la Administración. También se observan niveles más altos de acuerdo con el cupo trans entre quienes pertenecen al colectivo LGBTI+, están casados o tienen hijos/as. No obstante, el grado de acuerdo con el cupo trans es bajo, lo que evidencia claras resistencias hacia esta medida, aspecto que analizaremos a continuación.

## 5. RESISTENCIAS ANTE LOS CUPOS: UNA APROXIMACIÓN CUALITATIVA

Los comentarios recogidos en las respuestas abiertas del cuestionario reflejan diversas opiniones sobre las políticas de cupos. Estas respuestas han sido organizadas en siete epígrafes que permiten identificar los principales tipos de resistencias y los argumentos en los que se basan. Aunque este artículo pone especial énfasis en el cupo trans, dado el debate que genera entre las y los empleados públicos en Aragón, el análisis no se limita exclusivamente a este grupo. Debido a que el cuestionario abordaba los cuatro tipos de cupos existentes, resulta fundamental adoptar una perspectiva amplia que permita comprender el conjunto de dinámicas y tensiones en torno a estas políticas de acción afirmativa.

### 5.1. Invisibilidad de la discriminación

Algunas personas participantes en el cuestionario afirman que no existen discriminaciones en la Administración pública y, por lo tanto, esta no debería intervenir con políticas de cupos:

*Creo que en la Administración pública no hay discriminación laboral respecto a este tema, por lo que no veo necesario implementar nada* (Persona no LGBTI+, hombre, entre 26-35 años).

Por un lado, se señala que no hay discriminación en el acceso a la función pública y, por otro, se sostiene que tampoco existen discriminaciones dentro de ella una vez conseguido el empleo:

*No tratar a los trans como discapacitados, especialmente en la Administración pública, donde todos tenemos las mismas oportunidades para acceder* (Persona LGBTI+, no binaria, entre 26-35 años).

*A lo largo de mi vida laboral en la Administración nunca he visto situaciones en las que se discrimine o desfavorezca a nadie por su identidad sexual, sea cual sea. Personalmente no percibo que eso sea un problema prioritario* (Persona no LGBTI+, mujer, entre 46-55 años).

No se entiende que son acciones que tratan de corregir una situación de desventaja de las personas trans en el acceso al trabajo. Del mismo modo, no existe una conciencia de las situaciones de discriminación que se dan también en los espacios laborales cuando las personas LGBTI+ ya han accedido al empleo: una

de cada diez personas LGBTI+ que trabajan en la Administración pública aragonesa se ha sentido discriminada por su orientación sexual o identidad de género en el último año (Pichardo et al., 2023).

Que la discriminación no sea evidente para muchas personas revela que la implementación de estas medidas de acción positiva no ha venido acompañada de una explicación de los motivos de esta reserva de cuota. Cada uno de los cupos tiene unas razones propias para ser aprobados, aunque algunas de ellas sean comunes a todos ellos. Los cuatro grupos con cupo propio en esta comunidad autónoma, según los datos disponibles que presentaremos a continuación, están más afectados por el desempleo y disponen de menos oportunidades laborales. Además, en torno a estos grupos se articulan estereotipos y prejuicios que fomentan que determinados empleadores no les seleccionen.

Si nos centramos en las personas con discapacidad, según el INE (2023), solo el 35,3% de las personas de 16 a 64 años con discapacidad oficialmente reconocida en 2022 eran empleadas activas, 42,7 puntos inferior a la media de la población sin discapacidad. Respecto a la tasa de paro, fue del 21,4%, 8,6 puntos superior a la de la población sin discapacidad. Además de la falta de accesibilidad, aparecen otros factores específicos como el bajo nivel educativo, la falta de cualificación y los costes de formación (Cendrero, 2020).

La brecha laboral de las mujeres sigue presente en nuestro país. Según el INE (2022), en el año 2022 se situó en 10,7 puntos, con variaciones según el grupo de edad. No obstante, como apuntábamos en la introducción, solo se han aplicado políticas afirmativas de cuotas para aquellas mujeres que han sufrido violencia de género. No disponemos de datos sobre el porcentaje que representa dentro del total de mujeres en el mercado laboral. Conviene recordar, como plantea el Real Decreto 1917/2008 por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género<sup>10</sup>, la situación singular que viven estas mujeres, quienes requieren una autonomía económica, inserción laboral y social para poder recuperar sus vidas. En muchos casos, esto implica formación y capacitación, apoyo psicosocial e incluso la necesidad de trasladarse a otros ámbitos geográficos. No se encuentran datos sobre la efectividad de las políticas de cuota para este colectivo, sino únicamente sobre los incentivos a la contratación a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social para empresas que las emplean. Una revisión de estos datos indica que el año con mayor índice de contratación fue el 2015 con 836 contratos, lo que evidencia el bajo número de mujeres que acceden a estas medidas (Serrano, 2021: 42).

Por su parte, Heredero (2022) plantea las particularidades de las personas víctimas del terrorismo, un colectivo minoritario que requiere medidas especiales en distintos ámbitos para reparar el daño sufrido. Entre ellas, las acciones positivas en forma de cupo suponen un reconocimiento por parte del Estado para compensar las dificultades para encontrar un empleo, especialmente en el caso de viudas y huérfanos y huérfanas, quienes enfrentan esta situación en un contexto de duelo y pérdida.

---

<sup>10</sup> BOE nº 297, de 10 de diciembre de 2008, pp. 49367 a 49373.

Finalmente, la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI señala que las personas trans también presentan mayores dificultades para acceder al empleo: un 42% de las personas trans encuestadas afirma haber sufrido discriminación estando en búsqueda activa de empleo y mayores tasas de desempleo. Según el *Estudio exploratorio sobre la inserción sociolaboral de las personas trans* (Pérez Andrada et al., 2022), en el que se encuestó a 552 personas trans y se realizaron 34 entrevistas en profundidad a profesionales, entidades, representantes políticos y personas trans, se estima que la tasa de paro es de 46,5% entre personas trans en edad de trabajar. Alrededor del 65% de las personas trans encuestadas no estaba trabajando (por no tener trabajo, no alcanzar la edad suficiente, estar jubiladas o estudiando), frente al 34% que sí trabajaba (con un 64,67% de los contratos de trabajo firmados por personas trans con una duración inferior a un año, otro índice de la precariedad laboral). Del 9,6% de las personas trans que alcanzó estudios de posgrado, un 40% se encontraba sin trabajo, lo que demuestra que el bajo nivel formativo no es la única causa de exclusión laboral de este colectivo.

Estos datos confirman la situación de desventaja de estos colectivos y la necesidad de establecer medidas específicas para su incorporación en el empleo. Por ello, frente a esta realidad de desigualdad, parece justificado que las administraciones públicas adopten medidas que quieran compensar esta situación de injusticia social. Si en el mercado laboral estos colectivos tienen más dificultades para disponer de un trabajo, una manera de corregir esta situación es aumentar las oportunidades en el empleo público. Frente a la libertad empresarial para contratar, las instituciones públicas tratan de dar oportunidad a todas las personas y crean una compensación al reservar una parte de las plazas laborales para estos colectivos.

## 5.2. Oposición a cualquier tipo de cupo

Como indicábamos en la introducción, las políticas de cupo son una forma de discriminación positiva, cuestión con la que discrepan muchas personas, como se advierte en algunas respuestas al cuestionario:

*Me parece muy injusto que una persona por ser trans, víctima de violencia de género o víctima de terrorismo tenga más facilidades para acceder a un puesto de la Administración que cualquier otra persona, ya que puede tener problemas más gravesos y no se contemplan* (Persona no LGBTI+, mujer, entre 36-45 años).

*La discriminación positiva sigue siendo discriminación* (Persona LGBTI+, hombre, entre 26-35 años).

Esta discrepancia se hace más notoria en el caso del cupo trans, que se menciona reiterativamente, pero se aplica a todos los cupos. Llama la atención que esta crítica sea tan elevada cuando las políticas de cuotas, particularmente las

de discapacidad, llevan ya una fuerte tradición en nuestro país desde los años 80. Una de las razones que aparece es que estos cupos dan más facilidades y ventajas a determinados colectivos, lo cual es cierto pues, como ya comentamos, en esto consisten las políticas afirmativas: ofrecer una mayor oportunidad a colectivos que están en una situación de menores oportunidades. Como expresa el sociólogo Eguzki Urteaga: “la discriminación positiva consiste en crear jurídicamente una desigualdad, para promover, en la práctica, la igualdad” (2009: 196).

Hay que señalar, no obstante, que también aparecieron algunos comentarios que sí comprenden la necesidad y apoyan la existencia de estas reservas de cupo y, específicamente, el cupo trans:

*Sería conveniente aumentar los cupos para víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo y personas trans en las ofertas de empleo público de las administraciones públicas aragonesas (Persona LGBTI+, mujer, menos de 25 años).*

*El % de cupo reservado al colectivo trans es demasiado poco (Persona no LGBTI+, mujer, menos de 25 años).*

### 5.3. Resistencias al cupo trans

A pesar de que este cupo busca responder a la discriminación laboral que sufren las personas trans, las narrativas recogidas en el cuestionario consideran que ni la orientación sexual ni la identidad de género afecten al ámbito del empleo y, por lo tanto, que no deberían ser tenidas en cuenta. Así, según algunos discursos recogidos en la muestra, deberían prevalecer exclusivamente los méritos de cada persona, sin tener en cuenta estas características personales:

*¿1 % para personas trans? Me parece muy injusto que se reserve ALGÚN tipo de plaza a las PERSONAS trans porque son eso... PERSONAS, y puede que cualquier hetero haya podido tener cualquier otro trauma (y hay algunos muy fuertes) en nuestras vidas y no por eso se nos da ningún 1 % de reserva de plaza. TODOS mis respetos a las personas trans y realmente creo que algo así les hace un flaco favor, no sé ni como la comunidad LGTBI toleran ese 1 % ES DISCRIMINATORIO (Persona no LGBTI+, mujer, entre 26-35 años, énfasis en el original).*

En el verbatim anterior, y en el siguiente, se puede comprobar cómo existe una confusión entre identidad de género y orientación sexual, ya que se contrapone la situación de las personas trans, relacionada con la identidad de género, con una orientación sexual, la heterosexualidad. De hecho, muchas personas trans son heterosexuales y para referirse a las personas que no son transexuales habría que utilizar el término “cis”. Esto nos muestra el desconocimiento que existe sobre la realidad de las diferentes diversidades sexogenéricas y la confusión entre las mismas, como aparece en el siguiente comentario, que desconoce el dato de que el cupo se refiere exclusivamente a las personas trans y no a las

personas lesbianas, gays, bisexuales, intersexuales o queer, las otras realidades incluidas bajo el paraguas LGBTIQ+:

*¿Qué tiene que ver que una persona sea LGTBIQ+ para su vida laboral? Si se es un buen trabajador no tiene relevancia su orientación sexual o su identificación de género, no comprendo la finalidad de reservar cupos para esos grupos, menuda manera más ridícula de mantener esa discriminación en vez de ver la sexualidad de cada uno como algo personal y normal de cada uno, sea de la índole que sea* (Persona LGBTI+, hombre, entre 26-35 años).

En varias aportaciones se puede comprobar que, aunque algunas personas apoyan y valoran la existencia de cupos para otros colectivos en riesgo de exclusión y vulnerabilidad laboral, no aceptan su aplicación específica para personas trans:

*No me parece oportuno la reserva de puestos para personas trans porque, de acuerdo con el principio de igualdad, no creo que sean diferentes a las demás, y, por tanto, no creo que necesiten de una ayuda extra para la inserción en la Administración. Otra cosa son los discapacitados, que por su realidad sí necesitan una ayuda, o la violencia de género o víctimas de terrorismo, que han sufrido una situación violenta. Pero las personas trans no son diferentes a los demás, no son discapacitados, y, por tanto, si queremos realmente igualdad, se les tendría que tratar igual que a los demás* (Persona no LGBTI+, hombre, entre 46-55 años).

Todas estas opiniones obvian la realidad de que las personas trans están en una situación de mayor desempleo y encuentran más dificultades para la inserción laboral, por lo que difícilmente tienen la oportunidad de demostrar sus capacidades y méritos profesionales. Alejandro Hernández-Melián (2023) señala que tenemos que considerar que las personas trans han padecido numerosas discriminaciones y vulneración de sus derechos fundamentales para el desarrollo de su identidad a lo largo de sus recorridos personales. Además, en el ámbito laboral esta discriminación es especialmente significativa “por los altos porcentajes de desempleo que sufren las personas trans, la extensión de la percepción de discriminación laboral y el miedo al rechazo o aislamiento en el trabajo por temor a perder el empleo” (117). El trabajo de Hernández-Melián recoge diferentes estudios que muestran cómo el 44% de españoles reconoce que la transexualidad es un obstáculo para conseguir un trabajo y revela que aproximadamente el 20% de las personas trans que tienen empleo se han visto forzadas a abandonar sus trabajos debido a sus procesos de transición de género. Por lo tanto, vivir de acuerdo con la identidad de género sentida obliga a muchas personas trans a tener que enfrentar no solo una mayor precariedad económica, sino un mayor rechazo social y familiar, sumado a situaciones de marginalidad y discriminación.

Numerosos comentarios en el cuestionario justifican el rechazo al cupo laboral trans indicando que la identidad trans (al igual que la orientación sexual) es una cuestión personal y privada, ajena a cualquier tipo de regulación normativa. Este tipo de argumento vuelve a relegar a las disidencias sexogenéricas al ámbito privado, mientras que el ámbito público queda ocupado de forma visible, exclu-



siva e incuestionada por las personas que se sitúan en la cisheteronormatividad. Se refuerza así el estigma y la transfobia liberal (Pichardo, 2012) bajo el argumento de que no se debe dar una intervención del Estado en ámbitos que serían considerados privados. Esto conduce a que las personas más desprotegidas por el Estado sean vistas como las únicas responsables de las consecuencias que puedan derivar de características intrínsecas a su personalidad, tales como su deseo sexoafectivo o su identidad de género. Al mismo tiempo, se invisibilizan las condiciones socioculturales y estructurales que hacen que determinadas identidades sufran un estigma que provoca exclusión, discriminación y sufrimiento. Ejemplos normativos como la reserva de un mínimo cupo laboral para las personas trans en la Comunidad de Aragón o la llamada Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI en el Estado español, han ido transformando esta interpretación de las experiencias trans como realidades privadas, para trasladarlas al ámbito público y protegerlas frente a la vulneración de sus derechos humanos.

#### 5.4. Los cupos pueden generar discriminación

Las políticas de acción positiva, también conocidas como políticas de discriminación positiva, establecen un trato diferenciado a determinados grupos como medida para promover la igualdad. Sin embargo, tanto algunas personas LGTBI+ como otras que no se identifican como tal han respondido en el cuestionario que consideran que estas políticas pueden generar más discriminaciones:

*No estoy muy de acuerdo con las “discriminaciones positivas” de cara a obtención de puestos de trabajo. Creo que discriminan al resto y estigmatizan a los colectivos a los que se intenta beneficiar, hay mejores formas de inclusión como la educación, visibilización, etc. (Persona LGTBI+, hombre, entre 26-35 años).*

No obstante, estos discursos parecen olvidar que la discriminación es previa al planteamiento del cupo y que si no hubiera discriminación no habría que incorporar a ninguno de estos colectivos dentro de estas medidas afirmativas. Las acciones afirmativas (como los cupos laborales) promueven el reconocimiento de las diferencias que en la vida social se traducen en desigualdad y desventajas y, además, distribuyen las oportunidades entre quienes menos tienen. Si las personas discapacitadas, trans, mujeres víctimas de violencia u otros colectivos tuvieran el mismo reconocimiento y las mismas posibilidades en nuestra sociedad, estas acciones dejarían de tener sentido. Urteaga (2009) nos recuerda que estas políticas se fundamentan más en un trato preferente derivado de las desventajas iniciales de ciertos grupos que en un tratamiento diferenciado. Estas acciones positivas deberían cesar cuando los grupos afectados hayan superado sus deficiencias y alcanzado una paridad con el resto de la sociedad. Esto nos lleva a preguntarnos: ¿Por qué estos colectivos continúan en desventaja? ¿Qué otras acciones se están implementando para compensar y mejorar su situación?



Es interesante rescatar otro elemento que aparece en algunos discursos contrarios al cupo trans: este tipo de cupo, a la larga, va a generar más discriminación hacia el colectivo LGBTIQ+, en general, y hacia las personas trans, en particular, ya que coloca más estigmatización hacia las personas que accedan a él y, además, hacen que sea percibido como un colectivo que tiene privilegios, en lugar de sufrir discriminación:

*No promover discriminación positiva, porque sería una medida injusta y, a medio plazo, generaría rechazo hacia la comunidad LGTBI por considerarla privilegiada. Pasaría de ser un colectivo de gente discriminada (asunto que hay que evitar), a ser visto como un colectivo privilegiado (lobby), asunto que también se debería de evitar* (Persona no LGBTI+, hombre, entre 56-65 años).

Conviene recordar aquí que en la implementación del cupo trans en los procesos selectivos para el acceso al empleo público en la comunidad aragonesa se establecen los mecanismos adecuados para salvaguardar el anonimato de las personas que ingresan a la función pública a través de esta medida, lo que, en principio, las protege de un posible estigma. Sin embargo, esto no impide que incluso algunas personas del colectivo LGBTI+ también muestren su disconformidad con esta iniciativa:

*Como persona perteneciente al colectivo no me gusta que me den un trato especial. Creo que cualquier agresión debe ser tratada por igual independientemente de que la persona agredida pertenezca o no al colectivo* (Persona LGBTI+, hombre, entre 56-65 años).

## 5.5. Políticas de favor

Otra de las resistencias que aparecen en los cuestionarios consiste en afirmar que la discriminación positiva fomenta el favoritismo en detrimento del mérito individual de las personas (Urteaga, 2009):

*Pienso que por ser LGTB no tiene que ser una ventaja ni desventaja a la hora de conseguir un trabajo, son personas iguales que tienen que optar a un puesto de trabajo en igualdad de méritos* (Persona LGBTI+, hombre, entre 36-45 años).

Este tipo de argumentación parte de una interpretación errónea, ya que el mérito y la capacidad para desempeñar el puesto de trabajo ofertado se valoran objetivamente tanto para las personas que acceden a través de un cupo como para quienes no pertenecen a estos colectivos. Es decir, para acceder al cupo, la persona candidata debe aprobar la oposición; de lo contrario, no podrá acceder al puesto independientemente de su pertenencia a alguno de los colectivos contemplados. De hecho, si las personas trans —especialmente las de más edad— han experimentado mayores tasas de fracaso y abandono escolar, es complicado que puedan acceder a determinados puestos en los que se requiere una formación específica. Por este motivo, especialmente en el caso de las personas trans, este

tipo de cupos tiene que venir acompañado de políticas de formación y programas de inserción laboral que faciliten su acceso al empleo público. Es, pues, importante resaltar que las plazas que se obtienen a través de los cupos no son “regaladas” por identidad de género o por ser mujer, como algunas posturas críticas suelen argumentar:

*[S]oy muy trabajadora, me he ganado mi puesto por méritos propios, no por mi condición sexual ni por ser mujer ni por ninguna otra razón que no sea mi esfuerzo y mi capacidad de estudio y de trabajo (Persona no LGBTI+, mujer, entre 36-45 años).*

A diferencia de las políticas de reserva u oposición propia, en este caso, todas las personas aspirantes deben enfrentarse a una misma prueba objetiva para acceder al empleo. Esto implica que deben superar los exámenes y demostrar sus méritos sin ningún favoritismo. Al realizarse una prueba objetiva similar, se garantiza la competencia entre todas las personas aspirantes. Solo después de superar esta etapa, la reserva de cupo entra en juego, permitiendo que quienes parten de una situación de desventaja compitan únicamente dentro de su grupo, sin alterar el principio de mérito y capacidad.

Con las cuotas, se establece una desagregación por grupos con la finalidad de que grupos en mayor riesgo de exclusión e infrarrepresentados en el ámbito laboral puedan disponer de oportunidad de acceso a estas plazas. Mientras los obstáculos socioculturales sigan funcionando, se crea un espacio en las administraciones públicas —que deben ser garantes de los derechos de la ciudadanía— donde se intentan compensar estos obstáculos. En el momento en que las tasas de paro dejen de afectar de forma más gravosa a estos grupos, será el momento de suspensión de estas políticas de cuotas. La Administración toma así la iniciativa frente al ámbito empresarial, en tanto que este no incorpora a estos colectivos o lo hace más lentamente.

Por otro lado, pareciera que el mérito es un criterio objetivo y ajeno a las condiciones socioculturales tanto de quienes se presentan a su evaluación como de quienes evalúan o de los criterios establecidos a evaluar. Osborne, abordando la desigualdad entre los hombres y las mujeres, nos recuerda que incluso en los procesos de libre competencia también se dan procesos de discriminación indirecta, ya que la discriminación directa está prohibida por la Constitución y las leyes: “las acciones positivas y su concreción más llamativa, *las cuotas*, se proponían como medios para lograr el objetivo de introducir controles dentro de los sistemas de cooptación a fin de lograr su desmasculinización” (2005: 166).

## 5.6. Posibles fraudes

Otro de los argumentos esgrimidos es que muchas personas de estos colectivos de personas con discapacidad, trans, víctimas del terrorismo o de violencia de género están en igualdad de condiciones tanto físicas como socioculturales:

*Considero que las personas trans no tienen ninguna situación especial*

*para tener reserva en las ofertas de empleo público. Pueden competir en igualdad de condiciones con el resto de las participantes en un proceso (Persona no LGBTI+, mujer, entre 46-55 años).*

De este modo, se da una demanda de valoración de cada situación individual para cualquier tipo de cupo, de manera que no haya personas que se beneficien de estas cuotas cuando realmente pueden no necesitarlas:

*No me parece mal que haya un cupo para la discapacidad en la Administración pública porque son personas que les cuesta la integración laboral en el ámbito privado, pero sí que habría que matizar qué tipo de discapacidad... porque sí que he oído comentarios de lo injusto que le parece a algunas personas este porcentaje tan alto cuando también se pueden presentar a las plazas no reservadas para ellos. Y la verdad que a mí me lo han hecho replantear, porque según qué tipo de discapacidad física se tenga en cuenta.... Quizá deberíamos recibir información para eliminar estos prejuicios o, si realmente no son prejuicios porque sí que hay discapacidades que se tienen en cuenta que no deberían (te faltan dos dedos del pie izquierdo), replantear este tema (la cantidad de porcentaje) porque si no es justo, va a ir generando más y más rechazo. También respecto a las plazas reservadas para la violencia de género: si la persona ahora ha rehecho su vida y está bien, muchos creen que es injusto que reciban ese trato [...] (Persona no LGBTI+, mujer, entre 36-45 años).*

Se cuestionan dos elementos: primero, los criterios de evaluación y reconocimiento de la pertenencia a estos colectivos y, segundo, la visibilidad física y sociocultural de la desventaja. El incorrecto funcionamiento del reconocimiento de la pertenencia a estos cupos no puede constituir razón para rechazar la política de cuotas. Por un lado, es necesario que la Administración evalúe de forma correcta a las personas que se adscriben a estos grupos. Por otro lado, una vez admitidas dentro de la cuota, deberán competir bajo las mismas reglas que el resto de aspirantes. Por lo tanto, la aplicación efectiva de los criterios de adscripción a cada grupo es fundamental para prevenir fraudes de ley y, de este modo, reducir el cuestionamiento que pueda haber respecto a estas políticas (Cendrero, 2020):

*Los problemas individuales (violencia de género, víctimas de terrorismo) se deben tratar de forma individualizada y dar soluciones individuales que la Administración debe afrontar, pero no mediante leyes generales que dan lugar a muchos fraudes (Persona no LGBTI+, mujer, entre 46-55 años).*

Conviene recalcar que estas políticas de cuotas no tienen por qué ser permanentes, en el sentido de que, una vez alcanzados los objetivos establecidos de representación de un determinado colectivo, debería revisarse la propia política. Por otro lado, la integración en los diferentes ámbitos laborales debe ser proporcional o, de lo contrario, podría conducir a que se crearan concentraciones de determinados colectivos en riesgo de exclusión en determinados ámbitos. Por ello, las políticas de cuotas conformarían una entre otras muchas acciones que deberían dirigirse para la integración laboral de estos colectivos. La Administración puede ser pionera en mostrar cómo incorporar a estos grupos al empleo,

pero debe trabajar también para que los obstáculos que se den en otros ámbitos también sean eliminados, tanto en otro tipo de empleos como en la educación en particular y la sociedad en general.

### 5.7. Más allá del cupo

Finalmente, varias aportaciones han destacado que, más allá de los cupos, la verdadera integración laboral de las personas trans depende de otros factores y acciones en áreas como la educación, la visibilización y la formación:

*Sería necesario primero incluir apoyo laboral y psicológico para la inclusión de las personas con discapacidad, ya que actualmente sólo existe el cupo de acceso, pero nada más (Persona no LGBTI+, mujer, entre 46-55 años).*

*No estoy muy de acuerdo con las “discriminaciones positivas” de cara a obtención de puestos de trabajo. Creo que discriminan al resto y estigmatizan a los colectivos a los que se intenta beneficiar, hay mejores formas de inclusión como la educación, visibilización, etc (Persona LGBTI+, hombre, entre 26-35 años).*

Se advierte del riesgo de que centrar las acciones únicamente en las políticas de cuotas podría eclipsar la necesidad de un cambio estructural en las dinámicas sociales. Este cambio no depende tanto de las acciones individuales sino de la transformación de estructuras más amplias, como un mercado laboral que privilegia a ciertos grupos mientras excluye a las personas trans:

*Educación en la igualdad, sin dar prioridad ni reserva de plazas especiales, ya que cuando apartas del grupo común a alguien, sea para bien o para mal, ya no lo estás considerando igual. Tanto la sobreprotección como la discriminación nos aleja de la igualdad a pasos gigantes (Persona no LGBTI+, hombre, entre 26-35 años).*

En cualquier caso, las acciones de discriminación positiva se promueven precisamente para cuestionar y desafiar estas mismas causas estructurales que generan mayores desigualdades en algunos grupos específicos. Asimismo, estas políticas públicas solo podrán ser efectivas si se trabaja conjuntamente en ámbitos como el educativo para erradicar la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión, discriminación y el estigma que afrontan las personas trans.

## 6. DESAFÍOS

A partir del análisis de los resultados planteados en los apartados anteriores, se identifican aquí los principales desafíos para superar las resistencias al cupo trans en la única experiencia de esta política pública en España. Estas reflexiones pueden aportar claves para la implementación de medidas similares en otras administraciones públicas.

- *Visibilizar y explicar la situación de las personas trans en el ámbito laboral.*

Las administraciones tienen un papel crucial en visibilizar, argumentar e informar acerca de las discriminaciones que sufren las personas trans tanto en el ámbito laboral como en otros ámbitos, como el educativo, que limitan sus posibilidades de tener una formación que les permita acceder en igualdad de condiciones al mercado de trabajo. Las políticas de discriminación positiva en forma de cuota o reserva son útiles en contextos como el español, donde las personas trans siguen enfrentando dificultades para obtener y mantener un trabajo.

Para afrontar las resistencias que parten de la invisibilidad de la discriminación, las administraciones pueden argumentar con datos reales cuál es la situación laboral de este colectivo, con mayores tasas de desempleo que el conjunto de la sociedad. Para ello, es fundamental considerar una mirada interseccional que tenga en cuenta otros posibles vectores de exclusión o discriminación.

La formación dentro de la Administración pública debería abarcar todos los tipos de cuotas ya que, aunque existe un consenso más o menos generalizado respecto a las cuotas para personas con discapacidad, es crucial aumentar la comprensión y el apoyo hacia las cuotas para otros colectivos, especialmente el formado por las personas trans.

- *Medir y mostrar la efectividad de estas políticas en la protección del derecho al trabajo para las personas trans.*

La efectividad de las políticas de cuotas trans debe ser medida, evaluada de forma rigurosa y adaptada a las realidades locales. Esto implica considerar el contexto socioeconómico más amplio que puede influir en su efectividad e identificar si existen grupos entre las personas trans que enfrentan mayores niveles de vulnerabilidad y si las políticas de acción positiva realmente alcanzan a estos grupos. La retroalimentación por parte de personas y organizaciones trans es fundamental para mejorar las políticas de cuotas.

- *Ampliar el cupo trans a ámbitos laborales más allá de la Administración.*

Para ampliar la eficacia y el alcance de las políticas de cupo trans, es crucial extender estas iniciativas más allá del ámbito de la Administración pública. Mientras que la implementación de cuotas en la Administración es fundamental para fomentar la inserción laboral de personas trans, hacerlo exclusivamente en este ámbito puede perpetuar dinámicas de discriminación en otros sectores, al sugerir que la responsabilidad de emplear a personas trans recae únicamente en los gobiernos. Por ello, el cupo trans se ha de completar con otras estrategias que aborden diferentes sectores laborales: incentivos para empresas privadas que adopten prácticas inclusivas, así como programas de formación y capacitación que preparen a personas trans para una variedad de puestos en múltiples sectores productivos.

- *Incorporar otras acciones.*

Las políticas de integración laboral de personas trans deben ser holísticas y multidimensionales, yendo más allá de las cuotas. Ya se ha visto que la formación y la educación son esenciales en este proceso. Además, se pueden promover campañas y otras actividades que visibilicen su situación de partida

y resalten la importancia de las políticas de inclusión. Estas iniciativas pueden tomar diversas formas, como talleres, seminarios, y materiales educativos que se distribuyan en escuelas, universidades y lugares de trabajo. También es importante la colaboración con medios de comunicación y plataformas en línea.

- *Abordar la situación específica de las personas trans dentro del colectivo LGTBI+.*

Estos resultados muestran que ni las personas del colectivo LGTBI+ ni el resto de las personas que trabajan en la Administración pública comprenden los retos específicos de las personas trans en el empleo. Aunque todas las personas LGTBI+ afrontan retos en el ámbito laboral (Pichardo et al., 2023), la situación de las personas trans requiere una atención particularizada y un mayor entendimiento por parte de la sociedad y de las administraciones públicas. A menudo se produce una generalización incorrecta que asume que el cupo trans se aplica a todo el colectivo LGTBI+, cuando en realidad está diseñado exclusivamente para las personas trans.

Las personas trans enfrentan obstáculos particulares que complican su inclusión laboral: un entorno laboral en ocasiones abiertamente discriminatorio y transfóbico; riesgo de exclusión social por su aspecto físico, especialmente en el caso de las mujeres trans, uso de baños y vestuarios y posible falta de documentos que reflejen su identidad de género. El bajo porcentaje de aceptación del cupo trans y los comentarios estereotipados en las preguntas abiertas del cuestionario ilustran la necesidad y urgencia de implementar estrategias de sensibilización y formación dirigidas a empleadas y empleados públicos.

## 7. CONCLUSIONES

Las políticas de reserva de cuotas o cupos son una estrategia para promover la igualdad de oportunidades en el empleo público para diversos colectivos en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas con discapacidad, las víctimas de terrorismo, las víctimas de violencia de género y las personas trans. Sin embargo, el análisis de las opiniones de trabajadores y trabajadoras de la Administración pública aragonesa revela una aceptación desigual de estas medidas. Mientras que el cupo para personas con discapacidad recibe un respaldo mayoritario, los cupos destinados a víctimas de violencia de género y terrorismo generan más división, y el cupo trans es el que encuentra el menor apoyo y las mayores resistencias.

En el caso específico del cupo trans, estas resistencias se deben, en gran medida, a una falta de comprensión y sensibilización sobre las barreras estructurales que enfrentan las personas trans en el acceso y mantenimiento del empleo. Como muestran los resultados, un 38,5% de las personas encuestadas se declaró totalmente en desacuerdo con la existencia del cupo trans, porcentaje que asciende al 49,2% si se incluyen quienes están bastante en desacuerdo. Entre los principales argumentos en contra de esta política destacan la creencia en un sistema de mérito puro, la percepción de las cuotas como medidas injustas o discriminatorias,



el temor a fraudes en su implementación y el riesgo de estigmatización de las personas trans como beneficiarias de un trato especial.

Sin embargo, los datos también evidencian que ciertos factores inciden en una mayor aceptación del cupo trans. Por ejemplo, quienes trabajan en los sectores de empleo (3,02) y servicios sociales (3,01) expresan una opinión más favorable, en contraste con quienes se desempeñan en sanidad, donde la media de apoyo es la más baja (2,32). Asimismo, las personas que han recibido formación en diversidad LGBTI+ muestran un mayor nivel de acuerdo (2,96) en comparación con quienes no han recibido dicha formación (2,63).

Estos hallazgos subrayan la necesidad de que las políticas de cuotas vayan acompañadas de estrategias integrales que aborden la raíz de las desigualdades laborales. Para que estas medidas sean efectivas, es fundamental fortalecer la formación y sensibilización dentro de la Administración pública, generando un mayor reconocimiento de las dificultades que enfrentan las personas trans y otros colectivos con cupo. Asimismo, la creación de programas de acompañamiento, el refuerzo de políticas educativas y sociales, y la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación permitirían ajustar estas políticas y responder mejor a los desafíos detectados. Además, su revisión y adaptación periódica, incorporando la perspectiva de las propias personas trans y otros grupos afectados, contribuiría a mejorar su impacto y reducir resistencias. Por último, es clave que estas iniciativas no se limiten al sector público, sino que se extiendan a otros ámbitos laborales para evitar que las oportunidades de inclusión para las personas trans dependan exclusivamente del empleo en la Administración, ampliando así su acceso a un trabajo digno y estable.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚJO, R. (2022): “Inclusão de LGBTs nas empresas: importância e como promovê-la”, disponible en <https://www.culture.rocks/blog/inclusao-de-lgbts-nas-empresas> [consulta: 25-02-2024]
- ARROYO, J. C. V. (2007): “Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia”, *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, 41, pp. 141-156.
- CENDRERO, L. (2020): “La cuota de reserva de puestos de trabajo en el empleo ordinario de las personas con discapacidad ¿un incumplimiento permanente?”, *Derecho de las relaciones laborales*, 2, pp. 126-146.
- COLL-PANAS, G., y MISSE, M. (2018): “Identificación de los factores de inserción laboral de las personas trans. Exploración del caso de la ciudad de Barcelona”, *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13(1), pp. 45-68.
- DEL NERO, M. J., y HERNÁNDEZ, M. B. (2024). “Entre Derechos conquistados, deudas pendientes y avanzada Neoliberal: un preludio sobre la Desesperanza de vida y el Cupo Laboral Travesti-Trans en la Argentina reciente”, *PLAZA PÚBLICA. Revista de Trabajo Social*, (31), pp. 4-21.
- EINARSDÓTTIR, A., MUMFORD, K., BIRKS, Y., SAYLI, M., y UNIVERSITY OF YORK. (2020): “Understanding LGBT+ employee networks and how to support



- them”, disponible en [https://issuu.com/niftyfoxcreative/docs/lgbt\\_networks\\_report\\_final\\_digital](https://issuu.com/niftyfoxcreative/docs/lgbt_networks_report_final_digital) [consulta: 25-02-2024]
- FLETCHER, L., MILLER, J., GREEN, M., YOUNG, J., y WAHAB, A. (2021): “Inclusion at work: Perspectives on LGBT+ working lives”, disponible en [https://www.cipd.co.uk/Images/inclusion-work-perspectives-report\\_tcm18-90359.pdf](https://www.cipd.co.uk/Images/inclusion-work-perspectives-report_tcm18-90359.pdf) [consulta: 25-02-2024]
- GABRIEL, C., y HERRANZ, D. (2017): “Las personas LGBT en el ámbito del empleo en España: hacia espacios de trabajo inclusivos con la orientación sexual e identidad y expresión de género”, disponible en <https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2017/2017LGBTAmbitodelEmpleo.pdf> [consulta: 25-02-2024]
- HEREDERO, L. (2022): “¿Por qué una política pública de reconocimiento y protección a las víctimas del terrorismo en España? Análisis de las medidas adoptadas con especial atención a la administración educativa”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 57, pp. 115-167.
- HERNÁNDEZ-MELIÁN, A. (2023): “Análisis y clasificación de las políticas de empleo para personas trans en España: marco europeo y regulación autonómica”, *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, 18(1), pp. 115-132.
- INE. Instituto Nacional de Estadística (2022): “Mujeres y hombres en España”, disponible en [https://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMYH\\_2022.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=197%2F849%2FMYH\\_2022.pdf&ssbinary=true](https://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMYH_2022.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=197%2F849%2FMYH_2022.pdf&ssbinary=true) [consulta: 25-02-2024]
- INE. Instituto Nacional de Estadística (2023): “El empleo de las Personas con Discapacidad. Año 2022”, disponible en [https://www.ine.es/prensa/epd\\_2022.pdf](https://www.ine.es/prensa/epd_2022.pdf) [consulta: 25-02-2024]
- LOMBARDO, E., y VERGE, T. (2017): “Cuotas de género en política y economía. Regulación y configuración institucional en España”, *Política y Gobierno*, 24(2), pp. 301-331.
- LÓPEZ, C., BRIDGE THE GAP, y CÁMARA DE COMERCIO LGBT ARGENTINA. (2021): “Percepciones sobre discriminación LGBTIQ+ en el ámbito laboral: aún falta mucho para la inclusión”, disponible en <https://btglatam.com/percepciones-sobre-discriminacion-lgbtqi-en-el-ambito-laboral-aun-falta-mucho-para-la-inclusion/> [consulta: 25-02-2024]
- MERCADO GURROLA, A., DOHM, G., y OTERO, E. (2019): “Ser LGBTIQ en el trabajo - experiencias de discriminación y acoso laboral en Argentina”, disponible en [https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/encuesta\\_lgtb\\_final.pdf](https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/encuesta_lgtb_final.pdf) [consulta: 25-02-2024]
- MONTES, J. A. (2021): “Las normas de cupo laboral trans: ¿discriminación positiva o más discriminación?”, *IUS. Comahue*, pp. 66-78.
- MUÑOZ, Ó. (2018): “La diversidad LGBT en el contexto laboral en España”, disponible en <https://mpatika.com/wp-content/uploads/2019/05/La-Diversidad-LGBT-en-el-Contexto-Laboral-en-España.pdf> [consulta: 25-02-2024]
- OSBORNE, R. (1997): “Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y las políticas de igualdad”, *Papers* 53, pp. 65-76.
- OSBORNE, R. (2005): “Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad”, *Política y Sociedad*, 42(2), pp. 163-180.

- PARMELEE, M., CODD, E., y DELOITTE TOUCHE TOHMATSU LIMITED. (2022): "LGBT+ Inclusion @ Work 2022: A Global Outlook", disponible en <https://www.deloitte.com/global/en/about/people/social-responsibility/lgbt-at-work.html> [consulta: 25-02-2024]
- PÉREZ ANDRADA, M., RUBIO LLONA, A., SOLER FRAILE, M. J., RÓDENAS PÉREZ, M., y GÓMEZ FERNÁNDEZ, J. (2022): "Estudio exploratorio sobre la inserción sociolaboral de las personas trans", Madrid, Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI, Ministerio de Igualdad.
- PICHARDO, J. I. (2012): "El estigma hacia personas lesbianas, gays, bisexuales y transsexuales" en GAVIRIA, E.; GARCÍA-AEL, C.; MOLERO, F. (coord.) Investigación acción. Aportaciones de la investigación a la reducción del estigma, Madrid, Sanz y Torres, pp. 111-125.
- PICHARDO, J. I., ALONSO, M., PUCHE, L. y MUÑOZ, O. (2019): "Guía ADIM LGBT+. Inclusión de la diversidad sexual y de identidad de género en empresas y organizaciones", Madrid, Secretaría de Estado de Igualdad.
- PICHARDO, J. I., GÓMEZ DO AMARAL, J. L., VARTABEDIAN, J., BLÁZQUEZ, M. y BARRIENTOS, J. (2023): "Estudio cuantitativo sobre la realidad de las personas LGBTI+ en el ámbito del empleo de la Administración pública aragonesa (informe final)", Gobierno de Aragón.
- REIS, M. (2022): "Pesquisa de Clima Organizacional Focada em LGBTQIAP+", disponible en <https://mairareis.com/pesquisa-de-clima-organizacional/> [consulta: 25-02-2024]
- SERRANO, M. (2021): "Violencia de género y lugar de trabajo. Nuevos tiempos para viejos problemas" en MUGARRA, A., y VIDU, A. (2021): "Superación de la doble pobreza de las mujeres víctimas de violencia de género. Innovación y oportunidades para el empleo", Madrid, Dykinson, pp. 31-50.
- URTEAGA, E. (2009): "Las políticas de discriminación positiva", *Revista de Estudios Políticos*, 146, pp. 181-213.
- WOOD, S. (2021): "Measuring Inclusion at Work", disponible en <https://www.diversityintech.co.uk/top-20-survey-questions-for-measuring-inclusion-at-work> [consulta: 25-02-2024]