Segundo Congreso Nacional de Estudios Interdisciplinares sobre Diversidad y Disidencias Sexuales y de Género. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2026.

Reparación o inclusión neoliberal: tensiones en la implementación del Cupo Laboral Travesti-Trans en el Sector Público Nacional argentino.

Laterra, Pato y Fernández Romero, Francisco.

Cita:

Laterra, Pato y Fernández Romero, Francisco (2026). *Reparación o inclusión neoliberal: tensiones en la implementación del Cupo Laboral Travesti-Trans en el Sector Público Nacional argentino. Segundo Congreso Nacional de Estudios Interdisciplinares sobre Diversidad y Disidencias Sexuales y de Género. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/2congresodiversidad/77

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/eqyo/coD



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

CONGRESO NACIONAL DE
ESTUDIOS INTERDISCIPLINARES
SOBRE DIVERSIDAD Y DISIDENCIAS
SEXUALES Y DE GÉNERO

Reparación o inclusión neoliberal: tensiones en la implementación del Cupo Laboral Travesti-Trans en el Sector Público Nacional argentino

Integrantes del equipo de trabajo:

Laterra, Pato - laterrapato@gmail.com (Universidad de Buenos Aires, Universidad de San Martín y Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas)

Fernández Romero, Francisco - fromero@filo.uba.ar (Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires, y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET)

Eje temático: 3. Trabajo, cuidados y condiciones de vida.

Resumen/Abstract:

En Argentina persisten altos niveles de informalidad laboral y desempleo dentro del colectivo travesti, trans y no binarie (TTNB). Por ello, en 2021 se sancionó la ley 27.636 que establece un cupo mínimo del 1% para esta población en cargos del Sector Público Nacional (SPN), con un espíritu reparatorio en relación al derecho al trabajo. El presente artículo analiza las tensiones en la implementación de dicha ley desde un marco teórico que conjuga la economía feminista y la economía política trans, a través de una metodología mixta que triangula información pública, una encuesta original (n=168) y entrevistas cualitativas. El cupo operó como facilitador del acceso al empleo formal en un contexto de cisexismo estructural y transformó así las condiciones materiales de las personas contratadas. Pero su implementación demostró limitaciones tales como el incumplimiento de la meta del 1%, una selectividad en la contratación, y condiciones de trabajo que perpetúan la precariedad y el cisexismo institucional. Además, el actual proceso de desimplementación del cupo revela su fragilidad. Concluimos que las políticas de inclusión laboral no deben evaluarse únicamente por el número de puestos creados, sino por su capacidad de sostener la reproducción social y de revertir las opresiones sistémicas que recaen sobre el colectivo en general y sobre sus integrantes más excluides en particular.

Palabras Clave: CUPO LABORAL TRANS, CISEXISMO ESTRUCTURAL, ECONOMÍA FEMINISTA, ECONOMÍA POLÍTICA TRANS, ESTUDIOS TRANS

Introducción

Argentina ha sido reconocida internacionalmente como vanguardia en la legislación de derechos para la población travesti, trans y no binaria (TTNB), particularmente a partir de la sanción de la Ley de Identidad de Género en 2012. Esa norma habilitó no solo el reconocimiento legal de la identidad autopercibida, sino también el acceso a la salud y, en menor medida, a la educación. Sin embargo, permanecieron mucho más acotadas las mejoras en otras dimensiones de las condiciones de vida como el acceso al trabajo formal y a los cuidados. En efecto, la informalidad laboral y el desempleo se han mantenido persistentemente altos entre travestis y trans en el país. Esta persistencia evidencia que el reconocimiento jurídico de la identidad no basta, por sí solo, para desarticular la exclusión estructural del mercado de trabajo, y que la ciudadanía social sigue siendo una deuda pendiente para nuestrapoblación.

En este escenario, y como resultado de una larga lucha travesti-trans articulada con un contexto político de ampliación de derechos, en 2021 se sancionó la Ley 27.636 de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero "Diana Sacayán - Lohana Berkins"; ampliando un decreto presidencial de 2020. Esta normativa única en el mundo a nivel nacional establece un cupo mínimo del 1% de los cargos en los distintos niveles del Sector Público Nacional (SPN) para travestis, transexuales y transgénero, con un marcado espíritu reparatorio en relación con el acceso al trabajo. Se trata además de una ley de enfoque inclusivo, en tanto establece que las personas candidatas no pueden ser excluidas por antecedentes penales ni por falta de calificaciones educativas formales, reconociendo así las trayectorias de vida atravesadas por la expulsión temprana del sistema educativo, de las familias y la histórica violencia institucional y criminalización estatal.

En este trabajo, presentamos los resultados de una investigación sobre la implementación del Cupo Laboral Travesti Trans en el SPN argentino. A partir de dicha pesquisa, argumentamos que el cupo ha funcionado como facilitador para el acceso al empleo formal, pero que posee limitaciones estructurales que le impiden anular por sí solo la violencia y el cisexismo

estructural. En efecto, por un lado, el cupo ha transformado las realidades materiales de quienes accedieron, al proveerles un ingreso estable, protección social y cobertura de salud. Pero por otro lado, esta política no genera una igualdad de condiciones para la contratación para la población trans más excluida; y para las personas contratadas, no elimina la precarización laboral ni la hostilidad de los entornos de trabajo. Además, cuantitativamente, hallamos que no se ha llegado a realizar ni una quinta parte de las contrataciones previstas por ley y que esta cifra ha disminuido con la desimplementación del cupo desde 2024.

Marco teórico y dimensiones de análisis

El presente trabajo se inscribe en un diálogo epistemológico entre la economía feminista y la rama de los estudios trans correspondiente a la economía política trans. Más allá de las diferencias en sus genealogías, ambos campos comparten una preocupación central por comprender cómo las jerarquías sociales estructuran el acceso desigual al trabajo y a la reproducción de la vida. De este diálogo se desprenden cuatro dimensiones de análisis que organizan la discusión.

En primer lugar, desde una perspectiva del cisexismo institucional y la discriminación multidimensional, se comprende que la exclusión trans del mercado de trabajo no es una simple extensión de la desigualdad de género que afecta a las mujeres cis, sino un fenómeno específico, que opera tanto en el acceso al empleo como en la calidad de este (Granberg et al., 2020). Se compone, por un lado, de barreras cisexistas que dificultan el ingreso y la permanencia en el empleo formal (Lewis e Irving, 2017) y, por otro, de la penalización en la contratación como mecanismo de discriminación basado en los prejuicios de quien contrata, donde la productividad, las credenciales o la experiencia no logran compensar necesariamente el estigma asociado a la identidad trans (Granberg et al., 2020).

Segundo, existe una heterogeneidad entre las personas trans al mismo tiempo que se construye una subjetividad trans "adecuada". Distintas trayectorias vitales vinculadas al *passing*, a la edad de transición, al acceso a la salud o al proceso legal de cambio registral constituyen barreras que preceden y exacerban la discriminación laboral, produciendo heterogeneidad en las condiciones de empleabilidad (Granberg et al., 2020; Shannon, 2022),

entre otras formas de reproducción, como el haber podido tener apoyo de las familias de origen o acceso a la educación en todos sus niveles. El mercado de trabajo jerarquiza qué identidades trans resultan "merecedoras" de inclusión en función de su estatus social y económico, mediado por factores como la racialización, la clase, la discapacidad y nivel educativo (Lewis e Irving, 2017).

En tercer lugar, existe una dualidad en las acciones afirmativas, que pueden ser construidas "desde arriba" o "desde abajo" (Walsh, 2015). En relación a la inclusión laboral trans, la acción afirmativa “desde arriba” responde a una lógica neoliberal y corporativa que busca evitar el desperdicio de "potencial humano" para la productividad del sistema o capitalizar la visibilidad trans en clave de mercado (David, 2017; Irving, 2008). Desde la economía feminista, ello se denomina “argumentos económicos a favor de la igualdad” (Rodríguez Enríquez, 2021), no buscan la iguldad o la garantía de derechos humanos en sí, sino su utilidad. En cambio, una política afirmativa motorizada "desde abajo" respondería a una lógica de justicia social y derechos humanos; en este caso, la inclusión laboral es impulsada por los imaginarios de reparación y de derecho al trabajo propios de los movimientos sociales travesti-trans y se orienta a desmantelar opresiones históricas.

Por último, dadas las configuraciones sistémicas, consideramos el empleo formal no solo como fuente de ingreso, sino como puerta de acceso al cuidado y a la protección social: elementos que la economía feminista introduce para pensar el bienestar por fuera de una lógica meramente utilitaria de la inclusión laboral (Rodríguez Enríquez, 2021). Tenemos estos factores en cuenta al analizar las consecuencias del cupo sobre la reproducción social de las personas trans (Lewis e Irving, 2017).

Objetivo

El objetivo de la investigación es analizar la implementación del Cupo Laboral Travesti Trans en el Sector Público Nacional argentino a través de los resultados de la 2da Encuesta de Implementación en el año 2024 y del marco teórico ya descripto, que integra los aportes de la economía feminista con las contribuciones emergentes de la economía política trans. Se busca, específicamente, describir el panorama de la inserción laboral de personas travestis y

trans en el SPN a cinco años de la sanción de la ley, ante la persistente falta de estadísticas oficiales que den cuenta de las condiciones de vida y de empleo de esta población. El trabajo responde, así, a una necesidad expresada por la propia comunidad trans de evaluar el grado de cumplimiento de la normativa. Más ampliamente, se propone situar el caso argentino en el debate internacional sobre políticas de acción afirmativa para poblaciones históricamente excluidas del mercado de trabajo.

Metodología

Se empleó una metodología mixta que triangula información pública, datos de origen comunitario y evidencia propia, producida desde una posicionalidad situada: se trata de una investigación trans, con interés por parte de organizaciones de la comunidad travesti-trans. El período estudiado abarca desde fines de 2023 hasta fines de 2024. El proyecto de investigación se desarrolló en articulación con el colectivo de trabajadorxs estatales trans Zaguán Transindical y el Observatorio de Géneros y Relaciones Laborales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) Nacional. Este trabajo retoma, a su vez, un estudio previo que hemos realizado con la Asamblea por la Salud Integral Trans, Travesti y No Binarie y el mismo Observatorio de ATE Nacional entre 2021 y 2022 (Fernández Romero y Laterra, 2025).

En términos de información pública, se realizaron solicitudes de acceso a la información sobre el estado de contratación de personas trans en el marco de la Ley 27.636, y se utilizó y reconstruyó la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) para conocer la nómina del SPN, complementada con información provista por los órganos de transparencia de cada organismo cuando la BIEP resultaba insuficiente. A esto se sumaron fuentes secundarias, como los informes del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el relevamiento de despidos realizado por Zaguán Transindical.

Como instrumento propio, se diseñó de manera participativa una encuesta semiestructurada sobre las condiciones laborales y sociodemográficas de trabajadorxs trans del SPN (n=168; alrededor de sesenta preguntas cerradas y abiertas), pensada como un estudio observacional de corte transversal cuantitativo. La muestra fue recogida virtualmente entre

mayo y junio de 2024 mediante la técnica de bola de nieve, considerada la más adecuada para acceder a poblaciones ocultas.
La encuesta obtuvo entre 153 y 178 respuestas válidas según la pregunta, lo que equivale a cerca del 18,75% del total de personas empleadas por el cupo en el SPN. Se complementó con diez entrevistas cualitativas semiestructuradas, individuales y grupales, a personas de entre 20 y 56 años, orientadas a relevar experiencias personales en el lugar de trabajo y en la vida cotidiana.

Resultados y análisis

Incumplimiento del cupo, selectividad en la contratación y precarización laboral

Hacia fines de 2023 se cumplía menos de una quinta parte (20%) del objetivo mínimo del 1% establecido por la ley. Ese compromiso implica una cuota de 5.551 personas contratadas sobre una nómina total del Sector Público Nacional de 555.085 cargos, meta que está lejos de haberse alcanzado.

Observando el perfil socio-demográfico de las personas encuestadas, se halla un sesgo de contratación hacia perfiles jóvenes y con mayores niveles educativos, lo que tiende a marginar a los segmentos más vulnerables de la población travesti trans, aquellos con trayectorias educativas más discontinuas o de mayor edad. Esta dinámica de selección se asemeja a formas neoliberales de inclusión que tienden a construir ciertas subjetividades trans como más "adecuadas" o “productivas” en función de atributos como la clase y el nivel educativo, en detrimento de quienes se hallan en la intersección de múltiples exclusiones (Lewis e Irving, 2017). Ello ocurre a pesar de que la ley de cupo fue diseñada “desde abajo”, por lo que considera el acceso al trabajo como un derecho y no como un mecanismo enfocado en explotar el potencial productivo de los sujetos (por ello establece que la falta de títulos educativos formales no debe ser motivo de exclusión de les candidates).

En cuanto a ingresos, el 8% de las personas encuestadas percibía una remuneración inferior al valor de la canasta básica individual (USD 212) en dicho período, mientras que el 57% gana menos que la canasta básica individual sumada al alquiler de un departamento de un

dormitorio (USD 550). El 29% tenía más de un trabajo, lo cual señala que, incluso dentro del empleo formal habilitado por el cupo, persisten dificultades para alcanzar una reproducción social sostenible mediante un único ingreso. Sólo un 22% de les encuestades poseía un contrato de modalidad permanente.

Además de estas condiciones de precariedad, se evidencia que persisten los entornos discriminatorios. Entre las razones de malestar declaradas en la encuesta se destacan que el nombre o pronombre de la persona no siempre (escogido) es utilizado por el resto del personal (55%), el maltrato por motivos de identidad de género (37%), la hostilidad hacia la expresión de género (25%) y los obstáculos para acceder a baños acordes a la identidad (19%). A ello se suman otras formas de discriminación que se interseccionan con el cisexismo, como el racismo, el capacitismo y la gordofobia. Cabe destacar que un 23% de les encuestades son personas con discapacidad, neurodivergencia y/o diversidad funcional.

Los testimonios recogidos en las entrevistas ilustran estas dinámicas: una persona entrevistada relató la convivencia cotidiana con compañeros que "suelen hacer chistes sexistas y homófobos", sin ejercer violencia dirigida en particular contra ella, pero configurando igualmente un ambiente hostil. Otra narración da cuenta de una relación jerárquica claramente abusiva con una autoridad, quien como forma de sostener el maltrato apeló a un argumento de empleabilidad condicionada: sostuvo que, dada la identidad de esta persona, "nadie más" la contrataría.

El proceso de desimplementación

A partir de 2024, en el marco de políticas de austeridad y de un giro conservador del gobierno nacional, se inició un proceso de desimplementación de la política de cupo. Este proceso se tradujo en el cese de nuevas contrataciones y en despidos masivos, estimados en un 16% de la planta de personas trans empleadas en el SPN. Este dato resulta especialmente relevante ya que muestra que las acciones afirmativas de este tipo carecen de mecanismos de blindaje institucional frente a los cambios de gestión política, lo que revela una fragilidad estructural en su diseño. La estabilidad de las instituciones implementadoras resulta tan determinante para el desarrollo de la política como su diseño normativo original.

Las experiencias vividas: entre la transformación material y el costo psíquico

La evidencia cualitativa permite matizar e interpretar los hallazgos cuantitativos. Un hallazgo relevante es que, incluso entre las personas encuestadas que no pertenecen a los sectores más marginados de la comunidad, es frecuente que el puesto en el Estado constituya su primer empleo formal, o al menos el primero que les permitió acceder a condiciones de vida básicas. En las entrevistas en profundidad, las personas describieron estos puestos de trabajo como experiencias que transformaron sus vidas, que en algunos casos "las salvaron", que mejoraron su calidad de vida y les otorgaron un mayor acceso a condiciones de vida. Muchas relataron cómo estos empleos les proporcionaron por primera vez la estabilidad suficiente para proyectar a mediano y largo plazo: alquilar una vivienda, retomar o iniciar estudios superiores, poder pagar tratamientos o medicaciones de salud mental o simplemente ahorrar.
El cupo es valorado por quienes pudieron acceder a la política como una herramienta de reparación histórica que habilita la posibilidad de proyectar la propia vida, aun cuando esa proyección se vea constantemente amenazada por la precariedad contractual y la hostilidad cotidiana en el lugar de trabajo. Esta tensión confirma que cualquier evaluación de políticas de inclusión laboral debería atender no solo al acceso cuantitativo, sino también a la calidad del empleo y a los costos psíquicos –muchas veces invisibilizados– que conlleva sostenerse en espacios de trabajo que siguen estando atravesados por el cisexismo institucional.

Conclusiones

Los hallazgos de este estudio sugieren que, pese al incumplimiento numérico del cupo en el período relevado, la Ley 27.636 operó como un mecanismo facilitador que contribuyó a mitigar la exclusión del empleo formal que históricamente han padecido travestis, transexuales y transgénero como consecuencia de la discriminación por identidad de género. Esto ratifica la necesidad de contar con marcos jurídicos específicos para desarticular determinantes estructurales, como el cisexismo, en el mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, aunque esta política fue concebida “desde abajo” por los movimientos sociales para desmantelar opresiones estructurales y garantizar el derecho al trabajo, no se

han logrado cumplir las expectativas comunitarias y de los fundamentos reparadores que inspiraron la ley. Los resultados indican que hasta el momento el cupo no ha logrado igualar las condiciones de acceso para los segmentos más marginados de la comunidad trans ni construir entornos laborales libres de cisexismo, por lo que parece toparse con un techo. La persistencia de condiciones laborales desiguales y de entornos hostiles sugiere que la inclusión normativa constituye apenas un primer paso, insuficiente por sí solo para transformar jerarquías de género institucionalizadas que exceden el ámbito estrictamente laboral. Además, el rápido desmantelamiento de la política desde fines de 2023 –a través de la no contratación, la disolución de áreas de gobierno con competencia en la materia y los despidos directos– confirma que la estabilidad institucional puede ser tan crítica para el éxito de una política de cupo como su diseño normativo original.

De manera más general, el caso argentino aporta elementos analíticos relevantes para el debate internacional sobre políticas de inclusión laboral trans. En primer lugar, muestra que el mecanismo de cupos puede funcionar como corrector efectivo del mercado de trabajo incluso cuando no se cumple plenamente, al crear vías de acceso al empleo formal para poblaciones históricamente excluidas. Segundo, confirma la importancia de la heterogeneidad de las trayectorias trans: el acceso efectivo al cupo está mediado por el capital educativo, la ubicación geográfica, la edad y el capital social, las historias de cuidado por detrás de cada persona, lo que puede terminar reproduciendo desigualdades al interior de la propia población trans. En tercer lugar, se evidencia que la inclusión formal no garantiza por sí sola una mejora sustantiva en el ambiente de trabajo: el cisexismo institucional, la malgenerización cotidiana y las violencias explícitas persisten incluso donde se respetan administrativamente el nombre y marcador de género de le trabajadore. Esto obliga a las personas trans a desarrollar estrategias de autodefensa o defensa mutua frente a la hostilidad, con un costo psíquico que rara vez es contemplado en la evaluación de este tipo de políticas. Cuarto, se identifican barreras institucionales específicas que no suelen abordar las políticas de cupo tal como están diseñadas, como los baños generizados y el acceso a la salud (licencias u obstáculos en las obras sociales). Por último, la fragilidad de un cupo atado a administraciones e instituciones estatales específicas, que se evidencia en el proceso de desimplementación iniciado a fines de 2023, plantea interrogantes de fondo sobre la sostenibilidad de este tipo de políticas en contextos de alternancia política neo conservadora.

Finalmente, desde una perspectiva de economía feminista y de acción afirmativa "desde abajo", sostenemos la inclusión laboral no debe evaluarse únicamente por el número de puestos creados, sino sobre todo por su capacidad de sostener la reproducción social: un salario suficiente, una vivienda estable, arreglos de cuidado, y otras dimensiones del bienestar. Aunque resulta necesario ampliar la contratación de personas trans de mayor edad o con menor nivel educativo formal, nuestros resultados también muestran que incluso las personas empleadas –muchas de las cuales han enfrentado formas relativamente menores de exclusión social o educativa– requieren de acciones estatales afirmativas para acceder al empleo formal de calidad. En definitiva, la Ley 27.636 representa un primer paso fundamental, pero resulta estructuralmente insuficiente si no se sostiene con un compromiso político activo orientado a transformar el cisexismo y las precarizaciones institucionalizadas que persisten en el Estado argentino.

Referencias Bibliográficas:

David, E. (2017). Capital T: Trans visibility, corporate capitalism, and commodity culture. *Transgender Studies Quarterly* 4(1), 28-44.

Fernández Romero, Francisco y Laterra, Pato (2025). Cupo laboral travesti trans en el sector público nacional argentino. Análisis y discusiones desde la economía política trans a partir de un estudio sobre su implementación de 2020 a 2022. *Estudios del Trabajo* (69).

Granberg, M., Andersson, P. A., & Ahmed, A. (2020). Hiring discrimination against transgender people: Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, *65*, 101860.

Irving, Dan. (2008). Normalized transgressions: Legitimizing the transsexual body as productive labor in neoliberal capitalism. *Radical History Review*, 2008(100), 38-59.

Lewis, V., y Irving, D. (2017). Strange alchemies: The trans- mutations of power and political economy. *Transgender Studies Quarterly*, *4*(1), 4-15.

Ley 26.743. (2012, 9 de mayo). Identidad de género. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 23 de mayo de 2012.

Ley 27.636. (2020, 8 de julio). Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero "Diana Sacayán - Lohana Berkins". *Boletín Oficial de la República Argentina*, 15 de julio de 2020.

Rodríguez Enríquez, Corina (2021). La articulación de las dinámicas productivas y reproductivas en las economías latinoamericanas. Aportes analíticos desde la Economía Feminista. En: Alonso, V.; Marzonetto, G.; y Rodríguez Enríquez, C. (eds.), *Heterogeneidad estructural y cuidados: nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana*. Buenos Aires: Teseo.

Shannon, M. (2022). The labour market outcomes of transgender individuals. *Labour Economics*, *77*, 102006.

Walsh, C. E. (2015). Affirmative action(ing)s and postneoliberal movement in South America and Ecuador. *Cultural Dynamics*, *27*(1), 19-41.