



Guía práctica para aprobar un plan de igualdad en el sector público

Coordinadora

Patricia Iglesias Rey

Guía práctica para aprobar un plan de igualdad en el sector público

Coordinadora

Patricia Iglesias Rey

© Autores, 2024

© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.laley.es>

Primera edición: Marzo 2024

Depósito Legal: M-3751-2024

ISBN versión impresa: 978-84-7052-953-5

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-954-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.

Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

GUÍA PRÁCTICA PARA APROBAR UN PLAN DE IGUALDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

Coordinadora

Patricia Iglesias Rey

Autores

Ana Báez Fornieles	Verónica Pastor Fernández
Concepción Campos Acuña	María de la Plaza Villarroya
Ana I. Caro Muñoz	Ana Ramos Ramos
Esperanza Dorado Pérez	Ana Rodríguez García
Mirta García Rosa	Mar Rodríguez Mediavilla
María Encarnación Gil Pérez	María Asunción Sanmartín Mora
M. ^a Ángeles González Bustos	Eider Sarria Gutiérrez
Virtudes Iglesias Martínez	Carmen Seisedos Alonso
Belén López Donaire	Virginia Vélez Ruiz
María Luz Martín Sanz	

PRESENTACIÓN

Siempre me han interesado mucho las cuestiones sobre igualdad de género —soy coordinadora gallega de la Asociación Mujeres del Sector Público— y profesionalmente como Letrada pública, me he especializado en materias como la integridad, la transparencia y la contratación pública, de forma que desde que descubrí que estas materias podían estar interrelacionadas, he dedicado mucho de mi tiempo a analizar como los planes de igualdad y la concepción de la transversalidad de género en las políticas públicas podían contribuir a disminuir la brecha de género en el sector público, hacia dentro y hacia fuera de las Administraciones públicas.

La igualdad de género es uno de los grandes retos de nuestro tiempo y hay que ser conscientes de que lograrla exige profundos cambios estructurales en la sociedad y en la economía. Por otra parte, hay que abordarla desde una perspectiva global y considerar la situación de la mujer en el mundo. No puede ser de otra forma porque los datos son contundentes. Según el Índice de Género de los ODS de 2019 solo 287 millones de mujeres vivimos en países con un nivel bueno en materia de género, mientras que 1.382 millones lo hacen en países con un sistema deficiente y otro tanto, 1.394 millones, viven en países en los que la situación de la mujer es muy deficiente.

Esta guía práctica, se presenta, primero, como una herramienta para que todas las entidades del sector público, en todos los niveles —Estatal, autonómico, local y Universidades— conozcan las distintas fases para aprobar, implantar y hacer un seguimiento de cada uno de los planes de igualdad que aprueben en el seno de las Instituciones públicas. Porque todas las entidades del sector pública están obligadas por ley a aprobar un plan de igualdad, que es indiscutible para las que tengan más de cincuenta trabajadores, y para las entidades que no lleguen a ese número.

En una segunda parte de la guía, se aborda el impacto de la transversalidad de género en políticas sectoriales, como en la contratación pública, en los presupuestos públicos, en la concesión de subvenciones públicas, en el control externo, el urbanismo o en la tecnología y la inteligencia artificial.

Mi más sincero agradecimiento a todas las autoras, compañeras del sector público y verdaderas mujeres referentes en sus respectivos ámbitos profesionales.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
ABREVIATURAS	21

PARTE PRIMERA PLANES DE IGUALDAD

CAPÍTULO INTRODUCTORIO EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y OLAS DEL FEMINISMO

Ana Rodríguez García

1. INTRODUCCIÓN	27
2. ETAPAS U OLAS	29
2.1. Primera ola: la Ilustración	29
2.2. Segunda ola: el sufragismo	30
2.3. Tercera ola: construcción teórica y organización política. .	32
3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIÓN INSTITUCIONAL INTERNA- CIONAL	36
4. A MODO DE EPÍLOGO	37
5. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA	38

CAPÍTULO I LIDERAZGO FEMENINO EN EL SECTOR PÚBLICO. CLAVES PARA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN

Concepción Campos Acuña

1. INTRODUCCIÓN	41
2. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN EL SECTOR PÚBLICO: HA- BLAN LOS DATOS	42

2.1.	La presencia de la mujer en el empleo público en España .	42
2.2.	Una mirada comparada a la presencia de la mujer en el sector público	45
2.3.	Una visión multilateral desde diversas políticas públicas . .	49
3.	MEDIDAS PARA LIDERAR EL CAMBIO HACIA UN MODELO DE DIRECCIÓN IGUALITARIO	50
3.1.	Medidas normativas: una revisión a la política de cuotas. .	51
3.2.	Medidas operativas: los Planes de igualdad como elementos estratégicos.	53
3.3.	Medidas relacionales: la importancia de las redes para el liderazgo	54
4.	CONCLUSIONES: LA IGUALDAD COMO EJE PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y LA MEJORA DE LA SOCIEDAD	56
5.	BIBLIOGRAFÍA	58

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO Y TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ES NECESARIO PASAR A LA ACCIÓN

Belén López Donaire

1.	MARCO NORMATIVO Y TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ES NECESARIO PASAR A LA ACCIÓN	63
1.1.	Marco normativo y las reformas legislativas de impacto sobre los planes de Igualdad	63
1.1.1.	Marco internacional	63
1.1.2.	Marco europeo	65
1.1.3.	Marco español	66
2.	LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTÁN OBLIGADAS A ELABORAR PLANES DE IGUALDAD, Y ADEMÁS DEBEN DAR EJEMPLO.	73
2.1.	La implantación de los planes de igualdad está intrínsecamente relacionada con los principios de Buen Gobierno y con la integridad	78
2.2.	Ética e Integridad en la implementación de los planes de igualdad.	79
2.3.	Datos objetivos sobre la situación de la empleada pública en las distintas administraciones públicas	82
3.	BIBLIOGRAFÍA	84

CAPÍTULO III
LOS PLANES DE IGUALDAD Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL
SECTOR PÚBLICO

M.^a Ángeles González Bustos

Ana Rodríguez García

1.	LA IMPORTANCIA DE LOS PLANES DE IGUALDAD EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO	87
1.1.	Introducción	87
1.2.	Los planes de igualdad como medida de acción positiva ..	88
2.	CONTENIDO DE LOS PLANES DE IGUALDAD	93
2.1.	Comisión negociadora	93
2.2.	Diagnóstico de la situación	95
2.3.	Diseño	98
2.4.	Sistemas de seguimiento y evaluación	99
3.	REGISTRO	101
4.	BIBLIOGRAFÍA	104

CAPÍTULO IV
PLANES DE IGUALDAD EN LAS ENTIDADES LOCALES. EJEMPLO DE
UN PLAN DE IGUALDAD EN UN AYUNTAMIENTO

Virginia Vélez Ruiz

Eider Sarria Gutiérrez

1.	INTRODUCCIÓN	109
1.1.	De lo global a lo local: los planes de igualdad como instrumento de localización del ODS 5	109
1.2.	Motivación, compromiso y singularidades de los ayuntamientos	109
1.3.	Marco normativo básico	110
1.4.	Motivación, de lo legal a lo moral	111
2.	PLANES DE IGUALDAD CON UNA MIRADA AD EXTRA: CIUDADANÍA	111
2.1.	Definición y significado como elemento transformador de la ciudadanía hacia las metas del ODS 5	111

2.2.	Metodología para su diagnóstico, preparación, aprobación, ejecución y evaluación. Importancia de la metodología participativa, con implicación de personal municipal técnico-político y los agentes sociales del municipio	112
2.3.	Contenido. Objetivos y acciones viables para el conjunto de agentes y personas implicadas. Estructura de 3 ejes en línea con los principios de Gobernanza, para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria	113
2.4.	Buenas prácticas y ejemplos concretos de acciones vinculadas al PI de una entidad local	113
2.5.	Decálogo de Ideas – Fuerza de un PI	115
3.	PLANES DE IGUALDAD CON UNA MIRADA AD INTRA: ORGANIZACIÓN LOCAL	116
3.1.	Novedad legislativa	116
3.2.	Características del PI interno de un ayuntamiento	117
3.3.	Estructura del plan	117
3.4.	Metodología para su elaboración y buenas prácticas	118
3.5.	Referencias a ejemplos de PI interno	119
4.	BIBLIOGRAFÍA	120

CAPÍTULO V

LOS PLANES DE IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. PROCESO DE ELABORACIÓN, IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL III PLAN DE IGUALDAD

Virtudes Iglesias Martínez

1.	INTRODUCCIÓN	123
1.1.	¿Qué normativa resulta aplicable a la elaboración de planes de igualdad en el caso de las empleadas y empleados públicos?	123
1.2.	Los planes de igualdad en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. Breve mención al historial de planes de igualdad.	124
2.	PROCESO DE ELABORACIÓN, IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL III PLAN DE IGUALDAD	127
2.1.	La participación y el acuerdo en el III plan de igualdad de género	127
2.2.	Los objetivos de desarrollo sostenible en el III plan de igualdad de género de la AGE	128

2.3.	La importancia del diagnóstico de situación: ¿qué se ha tomado como base para la elaboración del III plan de igualdad?	129
2.4.	Objetivos y elementos contenidos de forma transversal en todo el Plan	132
2.5.	Estructura del III plan de igualdad de género	132
2.6.	Seguimiento del III plan de igualdad de género	141
3.	BIBLIOGRAFÍA	144

CAPÍTULO VI
LA APUESTA DECIDIDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
POR LA APROBACIÓN DE LOS PLANES DE IGUALDAD. EJEMPLO
DE UN PI EN UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA: ANDALUCÍA

Esperanza Dorado Pérez
Carmen Seisdedos Alonso

1.	MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE GOBERNANZA Y METODOLOGÍA SEGUIDA EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE IGUALDAD	147
2.	DIAGNÓSTICO DE GÉNERO	150
3.	PROBLEMAS, NECESIDADES Y RETOS.	156
4.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E INDICADORES	157
5.	PROGRAMAS DE ACTUACIÓN	159
6.	SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	160
7.	BARRERAS Y DIFICULTADES	162
8.	BIBLIOGRAFÍA	163

CAPÍTULO VII
LA IGUALDAD EN EL ÁMBITO DOCENTE UNIVERSITARIO

Ana I. Caro Muñoz

1.	CONTEXTUALIZACIÓN: PREVISIONES DEL NUEVO MARCO NORMATIVO DEL SUE	167
2.	REFERENCIAS A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN EL SUE	170
3.	UN INSTRUMENTO PARA LA ELIMINACIÓN DE DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL SUE: LOS PLANES DE IGUALDAD	175

4.	EL IV PLAN DE IGUALDAD DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID: CASO DE ESTUDIO	177
5.	BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS DE CONSULTA	182

CAPÍTULO VIII

LOS PLANES DE IGUALDAD EN LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA AL OBJETIVO DE LA IGUALDAD

Mirta García Rosa

1.	LOS PLANES DE IGUALDAD EN LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO	189
2.	ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE IGUALDAD EN LOS OCEX/ ICEX	190
3.	LA MIRADA «VIOLETA» DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA ..	191
4.	CONCLUSIÓN	195

CAPÍTULO IX

LA TRAYECTORIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

María Luz Martín Sanz

1.	SUCINTO MARCO NORMATIVO	199
2.	EL PLENO Y LA COMISIÓN DE IGUALDAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	200
3.	CATORCE AÑOS DE PROGRAMAS ANUALES DE FISCALIZACIÓN INCLUYENDO PERSPECTIVA DE GÉNERO	201
4.	EL PLAN DE IGUALDAD PARA EL TRIBUNAL DE CUENTAS. . .	203
5.	SENSIBILIZACIÓN, FORMACIÓN, INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	205
5.1.	Jornadas de Sensibilización y Formación	205
5.2.	Memoria Anual de Actuaciones del Tribunal de Cuentas ..	206
5.3.	La Intranet del Tribunal de Cuentas	206
5.4.	Uso no sexista del lenguaje	207
6.	BREVE APUNTE SOBRE TRAYECTORIA DE FUTURO	207

PARTE SEGUNDA
LA APLICACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS DISTINTOS ÁMBITOS DEL SECTOR
PÚBLICO

CAPÍTULO X
EL SIGNIFICADO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO POLÍTICA
PÚBLICA TRANSVERSAL

María Encarnación Gil Pérez

1.	INTRODUCCIÓN	213
2.	ACCIÓN NORMATIVA Y PREVENCIÓN DE CONDUCTAS DISCRIMINATORIAS	214
3.	POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD Y ACCIONES POSITIVAS.	215
4.	ESTRUCTURA DE LA LEY DE IGUALDAD	217
5.	LAS IMPLICACIONES DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 8 Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRASFORMACIÓN Y RESILIENCIA	221
5.1.	El trabajo decente y crecimiento económico. Objetivo 8	223
5.2.	El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español	224
5.3.	Procedimientos transversales de fomento de la igualdad de género y oportunidades	227
5.4.	Plan Nacional de Competencias Digitales	229
5.5.	Plan de choque para la economía de los cuidados.	230
5.6.	Lucha contra la pobreza energética	230
5.7.	Fomento del alquiler social	230
5.7.1.	Movilidad y transporte público	230
5.7.2.	Mejora de la accesibilidad desde una perspectiva integral	231

CAPÍTULO XI
LAS UNIDADES DE IGUALDAD Y SU NECESARIA INTERLOCUCIÓN
CON TODOS LOS ÁMBITOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mar Rodríguez Mediavilla

1.	MARCO JURÍDICO	235
2.	ÁMBITO UNIVERSITARIO	238
3.	ÁMBITO AUTONÓMICO	239
4.	ADMINISTRACIÓN LOCAL	241
5.	CONCLUSIONES	242

CAPÍTULO XII

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

María Asunción Sanmartín Mora

1.	INTRODUCCIÓN: LOS CONTRATOS PÚBLICOS SE PUEDEN, Y SE DEBEN, UTILIZAR PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE GÉNERO.	247
2.	OBJETIVOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (GRPP)	248
3.	PREMISAS PARA IMPLANTAR UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (GRPP)	250
4.	CONTRATOS PÚBLICOS PARA FOMENTAR LA IGUALDAD DE GÉNERO.	252
4.1.	Incorporar la perspectiva de género al definir el objeto del contrato	253
4.2.	Incorporar la perspectiva de género en la fase de selección del contratista	254
4.3.	Incorporación de la perspectiva de género como criterio de adjudicación	254
4.4.	Incorporación de la perspectiva de género como condición especial de ejecución.	257
5.	LOS PLANES DE IGUALDAD Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .	258
5.1.	La prohibición de contratar por no contar con plan de igualdad.	259
5.2.	Disponer de un plan de igualdad como criterio de adjudicación	261
5.3.	Elaborar o disponer de un plan de igualdad como condición especial de ejecución.	262
6.	BIBLIOGRAFÍA	263

CAPÍTULO XIII

PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO, ¿CÓMO HACERLO POSIBLE?

Verónica Pastor Fernández

1.	INTRODUCCIÓN	267
2.	EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO HERRAMIENTA O MEDIO PARA LOGRAR LA IGUALDAD DE GÉNERO.	268

3.	PROPUESTAS METODOLÓGICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA	270
4.	UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA: LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (JCCM)	272
4.1.	Evolución de la presupuestación con perspectiva de género en Castilla-La Mancha	272
4.2.	Metodología de la JCCM para el análisis de programas presupuestarios con enfoque de género	274
5.	DIMENSIONES GENERALES PARA EL ANÁLISIS DEL IMPACTO DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS.	275
6.	ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS.	278
6.1.	Criterios de valoración para obtener el porcentaje de impacto de género y el porcentaje de impacto positivo	278
6.2.	Preguntas orientativas para facilitar la descripción de la pertinencia de género del programa.	279
7.	RETOS Y PROPUESTAS DE FUTURO	281

**CAPÍTULO XIV
EL OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES PÚBLICAS CON
IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD**

Ana Ramos Ramos

1.	EL OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES PÚBLICAS CON IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD.	285
1.1.	Contenido y alcance de las subvenciones con perspectiva de género.	285
2.	MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN	286
3.	PROCEDIMIENTO APLICABLE	287
4.	BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO	291
5.	CONCLUSIONES	292
6.	BIBLIOGRAFÍA	293

CAPÍTULO XV
PENSANDO EN VIOLETA EN NUESTRAS CIUDADES. PLANES DE
IGUALDAD MUNICIPALES COMO OPORTUNIDAD PARA EL
URBANISMO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Ana Báez Fornieles

1.	INTRODUCCIÓN	297
1.1.	¿Qué es el urbanismo con perspectiva de género?	297
1.2.	¿Cómo se aplica el urbanismo con perspectiva de género?	297
1.3.	El papel de los planes de igualdad municipales	297
2.	REFERENTES DEL URBANISMO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	298
3.	METODOLOGÍA	299
4.	RESULTADOS	300
4.1.	Diagnóstico previo	300
4.2.	Objetivos específicos	300
4.3.	Medidas concretas	300
4.4.	Recursos asignados	301
4.5.	Indicadores de seguimiento y evaluación	301
4.6.	Participación e implicación de los agentes sociales y políticos	301
5.	CÓMO SE CONSTRUYE URBANISMO FEMINISTA DESDE LOS PLANES DE IGUALDAD ANALIZADOS	301
5.1.	Implicaciones	302
5.2.	Limitaciones	302
5.3.	Oportunidades de Mejora	302
6.	REFLEXIONES	303
7.	BIBLIOGRAFÍA	304

CAPÍTULO XVI
EL FUTURO DEL DERECHO DIGITAL Y LA INTELIGENCIA
ARTIFICIAL SIN SESGO DE GÉNERO

María de la Plaza Villarroya

1.	INTRODUCCIÓN	309
2.	DERECHOS DIGITALES: DEFINICIÓN Y ESTADO	309
3.	SESGOS DE GÉNERO Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD	310
4.	DEFINICIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL: IA Y SESGOS	311

5.	CAUSAS DE LOS SEGOS EN IA	313
5.1.	Datos	313
5.2.	Algoritmos	314
5.3.	Falta de diversidad en el desarrollo	314
5.4.	Falta de regulación y supervisión	314
5.5.	Consecuencias de los sesgos en IA.	315
6.	PROPUESTAS PARA MITIGAR LOS SEGOS DE GÉNERO EN LA IA Y CÓMO DEBEN APLICARSE A LA LEY	315
6.1.	Recopilación de datos equitativa	316
6.2.	Eliminación de sesgos en los algoritmos.	316
6.3.	Formación y diversidad del equipo	316
6.4.	Transparencia y rendición de cuentas	316
6.5.	Involucrar a las partes interesadas	317
6.6.	Creación de regulaciones y estándares.	317
6.7.	Investigación	317
6.8.	Evaluar la conveniencia de su uso	317
7.	CONCLUSIONES	318

CAPÍTULO I

LIDERAZGO FEMENINO EN EL SECTOR PÚBLICO. CLAVES PARA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN

Concepción Campos Acuña
Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN EL SECTOR PÚBLICO: HABLAN LOS DATOS
 - 2.1. La presencia de la mujer en el empleo público en España
 - 2.2. Una mirada comparada a la presencia de la mujer en el sector público
 - 2.3. Una visión multilateral desde diversas políticas públicas
3. MEDIDAS PARA LIDERAR EL CAMBIO HACIA UN MODELO DE DIRECCIÓN IGUALITARIO
 - 3.1. Medidas normativas: una revisión a la política de cuotas
 - 3.2. Medidas operativas: los Planes de igualdad como elementos estratégicos
 - 3.3. Medidas relacionales: la importancia de las redes para el liderazgo
4. CONCLUSIONES: LA IGUALDAD COMO EJE PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y LA MEJORA DE LA SOCIEDAD
5. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Hay desigualdad en el Sector Público. Esta es una realidad que se deduce de los datos, y que necesita, para revertirse la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública, tal y como reclama la Agenda 2030 desde el Objetivo del Desarrollo Sostenible 5 (ODS).

En el presente capítulo reflexionaremos sobre el liderazgo en el sector público, desde un enfoque multilateral y basado, sobre todo, en los datos, como aporte empírico que acredita, por una parte, la necesaria (y todavía insuficiente) presencia de la mujer en los procesos de toma de decisión, dirección y liderazgo, y, por otra, la conveniencia de dicha presencia para una mejor defensa del interés general, y alcanzar los objetivos fijados, como acreditan distintos estudios, abordando esta situación no sólo en la conocida como administración generalista, sino en el conjunto de las políticas públicas.

Continuaremos avanzando del análisis a la acción, planteando las diversas fórmulas a través de las cuales pueden adoptarse medidas realistas, en distintos planos, tanto normativos, como operativos y relacionales. Normativos, porque aunque las normas no son suficientes para el cambio, sí constituyen una potente palanca, en particular, a la vista del tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma de referencia. Operativos, porque medidas concretas que se incardinan en el día a día de las administraciones públicas pueden permitir una mejor adecuación a las características que ofrece el crisol de organizaciones que caben bajo el paraguas del sector público. Y relacionales, porque la existencia de diversas iniciativas de colaboración en red, de asociacionismo, permite establecer una serie de vínculos entre el conjunto de mujeres del sector público para reforzar los mecanismos existentes. Todo ello sin olvidar que esa desigualdad se produce también en el sector privado, desde el análisis de situaciones concretas en el ámbito comparado, y también iniciativas que se pueden poner en marcha para alcanzar la igualdad real.

Para concluir y sobre la base del análisis previo, formularemos una serie de recomendaciones para pasar a la acción, para convertir la igualdad formal a la igualdad real y no plantearnos un horizonte en el que se necesiten 131 años para

alcanzar la paridad total, cifra que apunta el *World Economic Forum* (WEF) que en su informe anual *Global Gender Gap*, correspondiente al año 2023⁽¹⁾.

2. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN EL SECTOR PÚBLICO: HABLAN LOS DATOS

Mejorar la representación de las mujeres y los jóvenes en el conjunto de los ámbitos de la política y las instituciones públicas ayuda a garantizar que las políticas y los servicios respondan mejor, tal y como expondremos en el presente capítulo. Pero a pesar de ello, en 2021, las mujeres ocupaban sólo el 36% de los cargos ministeriales en promedio en los países de la OCDE y sólo el 41% de los puestos de alta dirección en el sector público en los países de la OCDE-UE (OCDE, 2023)⁽²⁾.

2.1. La presencia de la mujer en el empleo público en España

Para conocer cómo se encuentra la distribución del empleo público, desde la óptica de la igualdad, debemos acudir a los datos de los boletines estadísticos del Registro Central de Personal que publica el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El análisis de los datos del Boletín Estadístico ofrece una imagen que tiene mucho que ver con el tipo de competencias asignadas a los diferentes tipos de AAPP y la existencia de cuerpos de empleados públicos que son objeto de una fuerte feminización y, en contraposición, otros con un elevado grado de masculinización. En el primer caso, se sitúan las Comunidades Autónomas (CCAA), la Administración autonómica es la que presenta el porcentaje más elevado de mujeres dentro del empleo público, hasta un 68,33%. Como decíamos, la causa de esta cifra se encuentra en que el ejercicio de las competencias autonómicas ha copado el sector de educación y sanidad, en ambos casos, muy feminizados.

Y el efecto inverso produce en la Administración del Estado, por contar en su seno con las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el personal de Instituciones Penitenciarias, pues en los tres casos nos encontramos ante sectores con una sobrerrepresentación masculina y en los que la incorporación de la mujer sigue siendo muy lenta, a pesar de los avances que se van produciendo. Sin embargo, en la que podría denominarse rama «burocrática» de la Administración General del Estado (AGE) el porcentaje de empleadas públicas alcanza un equilibrio paritario (49,39%). Un porcentaje que casi alcanza el personal de las Universidades, donde el porcentaje de empleadas públicas se sitúa actualmente en un 48,36% (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2020, 2011 y 2007). Por su parte, en la Administración local se ha

(1) Según el cual en el año 2022 la brecha global de género se ha cerrado en un 68,1%.

(2) Informe *Government at a glance* (2023). OCDE, disponible en el siguiente enlace <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/>

conseguido ya un equilibrio paritario entre mujeres y hombres, situándose el porcentaje de empleadas públicas, en enero de 2022, en un 51,85%.

A pesar de que los datos señalan que la participación de las mujeres en el empleo público ha crecido exponencialmente en las últimas décadas, este incremento de su participación en todos los ámbitos y sectores de la Administración, desde un enfoque de género, no ha conducido todavía a la desaparición de ciertas situaciones de desigualdad y discriminación, que todavía se mantienen (Sánchez, 2023)⁽³⁾. Si realizamos una perspectiva temporal sobre los últimos 20 años, las mujeres son mayoría entre los funcionarios de carrera de la Administración General del Estado, las mujeres constituyen más de la mitad de la fuerza laboral de la administración pública, pues representan un 52% del total⁽⁴⁾.



Fuente: Boletines Estadísticos del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Por tanto, siguiendo una lógica proporcional, una mayor presencia de la mujer en el sector público, debería trasladarse también a los puestos directivos, no se replica en estos niveles, identificando como tal los puestos con rango de subdirector y director general (niveles 30 de la AGE) son ocupados mayoritariamente por hombres⁽⁵⁾.

(3) Sánchez de Ron, M.^a A. (2023): El acceso de las mujeres al empleo público: la revolución pendiente del talento femenino en las AAPP.

(4) Beas, C. (2023) MSP en cifras, las mujeres que no llegan a jefas, en Blog de Mujeres en el Sector Público, disponible en el siguiente enlace <https://mujeresenelsectorpublico.com/mspencifrasenero/>

(5) En este sentido, quizás una de las causas de esta desigualdad en los niveles superiores de la administración pueda relacionarse con la inexistencia de desarrollo de la figura del directivo público profesional, contemplado en el art. 13 TREBEP.

CAPÍTULO IV

PLANES DE IGUALDAD EN LAS ENTIDADES LOCALES. EJEMPLO DE UN PLAN DE IGUALDAD EN UN AYUNTAMIENTO

Virginia Vélez Ruiz
Responsable de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Leioa

Eider Sarria Gutiérrez
Vicesecretaria General del Ayuntamiento de Leioa

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1. De lo global a lo local: los planes de igualdad como instrumento de localización del ODS 5
 - 1.2. Motivación, compromiso y singularidades de los ayuntamientos
 - 1.3. Marco normativo básico
 - 1.4. Motivación, de lo legal a lo moral
2. PLANES DE IGUALDAD CON UNA MIRADA AD EXTRA: CIUDADANÍA
 - 2.1. Definición y significado como elemento transformador de la ciudadanía hacia las metas del ODS 5
 - 2.2. Metodología para su diagnóstico, preparación, aprobación, ejecución y evaluación. Importancia de la metodología participativa, con implicación de personal municipal técnico-político y los agentes sociales del municipio
 - 2.3. Contenido. Objetivos y acciones viables para el conjunto de agentes y personas implicadas. Estructura de 3 ejes en línea con los principios de Gobernanza, para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria
 - 2.4. Buenas prácticas y ejemplos concretos de acciones vinculadas al PI de una entidad local
 - 2.5. Decálogo de Ideas – Fuerza de un PI

3. PLANES DE IGUALDAD CON UNA MIRADA AD INTRA: ORGANIZACIÓN LOCAL
 - 3.1. Novedad legislativa
 - 3.2. Características del PI interno de un ayuntamiento
 - 3.3. Estructura del plan
 - 3.4. Metodología para su elaboración y buenas prácticas
 - 3.5. Referencias a ejemplos de PI interno
4. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. De lo global a lo local: los planes de igualdad como instrumento de localización del ODS 5

La autonomía local, garantizada a todos los niveles, consiste en el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en su ámbito competencial, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y siempre en beneficio de sus habitantes, ejercida por órganos cuyas y cuyos miembros han sido elegidos por sufragio libre, igual, secreto, directo y universal. Todo ello en un marco de gobernanza multinivel.

Los gobiernos locales, único nivel donde confluyen gobierno y administración, se erigen en piezas clave para el despliegue sobre el terreno de los objetivos y estrategias definidas y acordadas en las agendas globales. Esta es una premisa fundamental y un concepto clave en gestión pública que nos lleva a hablar de la cooperación descentralizada, basada en el reconocimiento fundamental de que los distintos niveles de gobierno son esenciales para abordar los desafíos de desarrollo locales, nacionales y globales y, por supuesto, para localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) a los que nos referiremos a continuación centrándonos, en el ODS 5: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

El mundo local tiene, en consecuencia, el reto de ajustar a su idiosincrasia, necesidades y características particulares, las líneas de acción definidas en los distintos marcos estratégicos de políticas mundiales que guían el desarrollo sostenible con la finalidad de lograr un equilibrio entre las tres dimensiones de la Agenda 2030: social, económica y medioambiental; Y, para ello, deberá alinear todos sus recursos en una misma dirección.

1.2. Motivación, compromiso y singularidades de los ayuntamientos

El principio de proximidad convierte el ámbito local en el escenario idóneo para implantar un modelo de gobierno abierto y plural, basado en el desarrollo de políticas bidireccionales, transparencia, participación, colaboración, rendi-

ción de cuentas, proactividad e igualdad, capaz de asumir compromisos reales sobre los que evaluar los impactos de mejora de la calidad democrática y madurez de las entidades públicas de nuestro país. Debiendo incorporar en la gestión pública la dimensión de género, con una apuesta clara y decidida por un liderazgo dual, técnico y político, firme y decidido, que impulse en su ámbito de acción una cultura pública que fomente e integre la igualdad entre sus principios para conseguir una cultura más justa e igualitaria.

En este camino, los gobiernos locales disponen de una serie de instrumentos a su alcance para planificar y desplegar sobre su territorio y, por ende, en su ciudadanía, sus políticas públicas a medio, corto y largo plazo. Entre otros, podemos destacar por su relevancia e impacto los planes de mandato, los presupuestos municipales, el plan anual normativo, plan estratégico de subvenciones, plan anual de contratación, plan de control interno, planes de formación... debiendo todos ellos embeberse y enriquecerse con la mirada que aporta una herramienta dotada de un potencial exponencial, en términos de gestión por excelencia en el ámbito público, como son los planes de igualdad.

Esta visión 360°. deberá servir a la nueva gestión pública para impulsar una política de igualdad real y efectiva, tanto *ad extra* —ciudadanía en su sentido más amplio—, como *ad intra* —para el conjunto de personas que componen la organización, cuestiones ambas que ser desarrollarán en los apartados subsiguientes—.

1.3. Marco normativo básico

Constitución Española —Artículos 14, 32 y 35—.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres – Artículo 21.1 «(...) *las entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de Administraciones Públicas*».

Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y su normativa de desarrollo.

Estatuto Básico del Empleado Público —en su redacción dada por la Disposición vigésimo cuarta de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado—.

Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se crea el Registro de planes de igualdad de las Administraciones Públicas y sus protocolos frente al acoso sexual y por razón de sexo, por la que se crea el registro de Planes de Igualdad.

Normativa autonómica y local.

Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local para aquéllos ayuntamientos que se adhieran⁽¹⁾.

1.4. Motivación, de lo legal a lo moral

Más allá del cumplimiento normativo, la elaboración y puesta en marcha de un PI supone un ejercicio de compromiso —al más alto nivel— de un equipo de gobierno, su seña de identidad en favor de una gestión pública diseñada y ejecutada desde una perspectiva real de responsabilidad con y por la igualdad.

Es una apuesta clara por un liderazgo local comprometido con la sociedad del presente y del futuro, impregnado de los valores que impone la buena administración y el Buen Gobierno.

2. PLANES DE IGUALDAD CON UNA MIRADA AD EXTRA: CIUDADANÍA

El carácter público de las administraciones implica la necesidad de que centren, por su propia definición, los esfuerzos, medios y recursos en la ciudadanía, que debe ser el centro de la gestión pública y que no es, sino quien dota de aquellos a la administración.

2.1. Definición y significado como elemento transformador de la ciudadanía hacia las metas del ODS 5

La igualdad es un compromiso individual y colectivo.

La igualdad real requiere una implicación del conjunto de la ciudadanía con participación activa de todos los ámbitos sociales, empresariales y políticos. Ello no obstante, para su definición, resulta clave la acción concreta de cada persona, a quien individualmente le corresponde la aplicación de parámetros igualitarios en su actividad diaria, permaneciendo vigilante ante cuantas discriminaciones pudieran manifestarse.

En ello radica la importancia capital de los PI, diseñados e implementada para lograr una ciudadanía activa y empoderada, que se erija en el motor de cambio para avanzar hacia la equiparación plena de hombres y mujeres.

(1) FEMP – Federación Española de Municipios y Provincias: <http://femp.femp.es/files/566-769-archivo/LA%20CARTA%20EUROPEA%20PARA%20LA%20IGUALDAD.pdf>

CAPÍTULO XVI

EL FUTURO DEL DERECHO DIGITAL Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL SIN SESGO DE GÉNERO

María de la Plaza Villarroya
*Jefa de área de Desarrollo en la Subdirección General
de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Función Pública*

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. DERECHOS DIGITALES: DEFINICIÓN Y ESTADO
3. SESGOS DE GÉNERO Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD
4. DEFINICIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL: IA Y SESGOS
5. CAUSAS DE LOS SESGOS EN IA
 - 5.1. Datos
 - 5.2. Algoritmos
 - 5.3. Falta de diversidad en el desarrollo
 - 5.4. Falta de regulación y supervisión
 - 5.5. Consecuencias de los sesgos en IA
6. PROPUESTAS PARA MITIGAR LOS SESGOS DE GÉNERO EN LA IA Y CÓMO DEBEN APLICARSE A LA LEY
 - 6.1. Recopilación de datos equitativa
 - 6.2. Eliminación de sesgos en los algoritmos
 - 6.3. Formación y diversidad del equipo
 - 6.4. Transparencia y rendición de cuentas
 - 6.5. Involucrar a las partes interesadas
 - 6.6. Creación de regulaciones y estándares
 - 6.7. Investigación
 - 6.8. Evaluar la conveniencia de su uso
7. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Si entramos en el ala Richelieu del Museo del Louvre descubriremos, entre todas sus obras de arte, la estela de Hammurabi. En ella, se puede observar en la parte superior a Hammurabi de pie, delante del dios del Sol de Mesopotamia, Shamash. Así, Hammurabi se presenta como un enviado de dios para iluminar y proveer de bienestar al pueblo. En la parte inferior aparecen grabados en escritura cuneiforme y lengua acadia las leyes que regían la vida cotidiana, siendo uno de los textos jurídicos más antiguos que se conocen.

Previamente a la escritura, las normas de las sociedades se transmitían de generación en generación. Mucho se ha avanzado desde entonces, no sólo en el ámbito de los derechos humanos y las leyes y normas que los garantizan, si no a nivel social, económico y cultural. Actualmente, existe un contexto de desarrollo tecnológico que está transformando la sociedad a todos los niveles: hoy en día los ciudadanos pueden consultar las leyes a un solo golpe de ratón gracias a Internet. Pero Internet no es el único responsable de esta revolución tecnológica: big data, el internet de las cosas, la telefonía móvil o la inteligencia artificial están contribuyendo también a la transformación de la sociedad.

Todo este desarrollo y progresiva implantación y popularización de la tecnología y de los espacios digitales de interrelación afectan la vida personal y social de las personas. La tecnología no solo trae consigo numerosos avances y mejoras en la eficiencia, sino que también comporta nuevos peligros. Es por ello que se debe analizar la tecnología desde un enfoque integral, revisando todas las posibilidades que esta permite y analizando los riesgos y las formas de mitigarlos desde el momento de la concepción y el diseño. No solo a nivel tecnológico, sino también mediante la adaptación de los derechos y procedimientos. De esta forma, la tecnología servirá a los intereses de los ciudadanos y se evitará trasladar las desigualdades existentes, como los sesgos de género, del mundo no digital a la red.

2. DERECHOS DIGITALES: DEFINICIÓN Y ESTADO

Los denominados derechos digitales engloban los derechos de los ciudadanos en el entorno digital, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales

y se legisle en consonancia con las posibilidades de la tecnología. La bibliografía varía en cuanto a cuáles son los derechos digitales básicos, pero podrían destacarse los siguientes: acceso universal e igualitario a Internet (independientemente de la ubicación, capacidad económica o personal), libertad de expresión, privacidad y proyección de los datos, propiedad intelectual, derecho al olvido y protección al menor.

Pese a lo novedoso que pueda sonar «derecho digital», ya se contempla como un derecho fundamental la protección de datos personales en el artículo 18.4 de la Constitución Española de 1978, que dispone que «la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». De esta forma, se sigue la estela de los trabajos de la década de los 60 en el Consejo de Europa y se hacía eco del artículo 35 de la Constitución Portuguesa de 1976.

Asimismo, este derecho también se refleja en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 16.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Con los cambios y posibilidades que entraña la tecnología, se ha hecho necesario profundizar, no solo en el tratamiento de datos personales, sino en otros derechos digitales. Cabe destacar la importancia de la aprobación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos. Este se adapta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Sin embargo, esta ley tiene un objetivo más amplio que la mera adaptación legislativa y recoge, en su título X, los derechos y libertades aplicables a la esfera digital, como son la neutralidad de la red y el acceso universal o los derechos a la seguridad y educación digital, así como los derechos al olvido en búsquedas de Internet o redes sociales, a la portabilidad en redes sociales y equivalentes, el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y la protección de menores, entre otros.

Uno de los últimos hitos normativos es la Carta de Derechos Digitales, publicada en julio de 2021. Esta carta establece los derechos de ciudadanía y empresas en el mundo digital. Esta carta establece un marco de referencia para garantizar los derechos de la ciudadanía en la nueva realidad digital, careciendo de carácter normativo.

3. SESGOS DE GÉNERO Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD

El sesgo de género consiste en las creencias inconscientes, sobre hombres y mujeres, que se basan en los estereotipos socioculturales que se inculcan y se interiorizan desde la infancia. De forma esquemática, en el cerebro existe el sistema límbico (rápido y que actúa de forma inconsciente) y el sistema analítico

(más lento y que actúa de forma consciente). Conforme esta forma de funcionar del cerebro, los sesgos de género pertenecen a aquellos pensamientos que se activan de forma automática (sistema límbico) y llevan a percibir de forma negativa lo que se sale de la norma de esos estereotipos prefijados.

Silvia Jarabo, Socia directora de Promising Women, clasifica los sesgos de género en 4 bloques:

- Sesgos de rendimiento: las mujeres necesitan demostrar más que los hombres y suelen estar infravaloradas en cuanto a su potencial, provocando, por ejemplo, la conocida metáfora del techo de cristal.
- Sesgos de atribución: a las mujeres no se les da el reconocimiento de sus logros, se las interrumpe en mayor medida en la exposición de sus ideas o se les asigna una menor remuneración.
- Sesgo de aprecio o doble rechazo: se parte del estándar de estereotipo de mujer que, de no cumplirse, genera crítica. Por ejemplo, la ambición en una mujer suele tener connotación peyorativa.
- Sesgo de maternidad.

Estos sesgos hacen que se perpetúen las desigualdades y la discriminación de género, provocando desigualdad de oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, político y social. Pero no se limitan a eso, sino que también contribuyen a normalizar la violencia física y psicológica contra las mujeres y a perpetuar los estereotipos de género, limitando la libertad individual de las mujeres.

Debido al enorme impacto que tienen en la sociedad, es muy importante ser conscientes de estos sesgos y tenerlos en cuenta a la hora de realizar políticas y elaborar normativa. La Carta de Derechos Digitales tiene en cuenta el principio de igualdad, identificando colectivos que requieren la aplicación de políticas públicas específicas. En cuanto a la igualdad de género, destaca que se promoverá la igualdad efectiva de mujeres y hombres en entornos digitales e indica que se fomentará que los procesos de transformación digital apliquen la perspectiva de género, pudiendo, en su caso, adoptar medidas específicas para garantizar la ausencia de sesgos de género en los datos y algoritmos usados.

4. DEFINICIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL: IA Y SESGOS

La inteligencia artificial (IA) se encuentra dentro de las técnicas estrella que se están instaurando en la sociedad, con una rápida evolución. La RAE define IA como «Disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico». Esta capacidad de aprendizaje implica que la IA adquiere conocimiento y tiene capacidad de adaptación a los nuevos datos que se le presentan como entrada.

Estos sistemas informáticos tienen su base en los datos los algoritmos que han sido diseñados con un objetivo. Un algoritmo sería, de nuevo según la RAE, «conjunto ordenado de operaciones sistemáticas que permite hacer un cálculo y hallar la solución de un tipo de problemas». Los algoritmos de la IA se entrenan con los datos introducidos para que puedan llegar a realizar funciones cognitivas propias de los humanos, es decir, para ajustar las predicciones de la IA. Por ello, los datos que se utilizan para entrenar a esa inteligencia artificial son la clave de los resultados que se pueden esperar de ella.

Russell Ackoff describía en 1988 cómo la información necesitaba ser filtrada para ser útil, y presentaba una pirámide de conocimiento cuya base eran los datos, sobre ellos la información, el conocimiento, y, en la cumbre, la sabiduría. Los datos serían los símbolos, signos, estímulos, señales o los hechos o conjuntos de hechos del mundo real en bruto que quieren ser tratados en el sistema. Como carecen de interpretación y de contexto no tienen ninguna utilidad por sí mismos. La información se generaría mediante un proceso de análisis a raíz de los datos. A continuación, daría lugar a un proceso de estructuración, organización, agregación y aplicación de patrones que terminaría generando un conocimiento. Y, finalmente, la aplicación y el análisis del conocimiento alcanzaría el nivel de sabiduría, permitiendo no sólo reutilizar el conocimiento sino aplicarlo de la mejor manera posible en el futuro.

A modo de ejemplo, se podrían recopilar las lecturas de temperatura de una serie de sujetos en un experimento en el que se suministra un nuevo fármaco (datos). De ahí, se extraerían medidas temporales en función de las dosis: los pacientes con el placebo se mantienen en 36,5.°C, pero pacientes con el fármaco suben a una temperatura de 42,5.°C (información). La experiencia con temperatura de otros experimentos indica que las personas con una temperatura tan elevada pueden desarrollar daños cerebrales irreversibles (conocimiento). Y, así, se trabaja para reducir esos niveles de temperatura y ese efecto adverso en las dosis del medicamento del experimento (sabiduría).

Con este modelo, se puede observar que los datos suministrados son una de las claves de la IA, pues pueden fomentar decisiones correctas o medidas totalmente erróneas que, además, contarán con gran respaldo y confianza debido al *sesgo de autoridad tecnológica*. Este sesgo consiste en la tendencia de aceptar la autoridad tecnológica y confiar con mayor nivel en las decisiones de una IA que si fueran realizadas por parte de una persona. Si esta información contiene sesgos de género, se acabarán replicando y amplificando estereotipos de género y perjudicando, de esta forma, a la mujer.

Hay numerosos casos en los que ya se ha demostrado que una IA cuyos algoritmos no están bien programados o no se han entrenado con unos datos sin sesgos de género pueden provocar discriminación llegando, incluso, a provocar consecuencias graves para la salud. Por ejemplo, un estudio de la revista *Circulation*, identificó una IA para el diagnóstico de enfermedades cardiacas cuyos

algoritmos provocaban que las mujeres tuvieran un 50% más de probabilidades de error que los hombres. Esto fue debido a que los algoritmos habían sido entrenados exclusivamente con datos de pacientes masculinos pese a que, como ya es conocido, la sintomatología es diferente entre hombres y mujeres.

En cuanto a la normativa específica sobre IA, la UNESCO creó el primer marco normativo universal sobre la ética de la IA en noviembre de 2021. Fue la «Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial», adoptada por los 193 Estados miembros. Esta recomendación da una serie de pautas para que los Estados Miembros velen por que los sesgos discriminatorios y los estereotipos de género no se trasladen a los sistemas de IA, sino que se detecten y corrijan de manera proactiva.

Por otro lado, la Unión Europea ha elaborado la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre IA, que tiene un enfoque basado en el riesgo con el objetivo de proteger los derechos fundamentales y garantizar un ecosistema de confianza. Propone que los sistemas de IA sean seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente, además de advertir que deben supervisarse por personas, en contraposición a mecanismos automáticos. El 8 de diciembre de 2023 se alcanzó un acuerdo por el que entrará, previsiblemente, en vigor en 2026 y su contenido se aplicará en distintas fases.

Con el fin de establecer un entorno controlado de pruebas para ensayar ciertos requisitos que propone el reglamento en sistemas de IA que puedan suponer riesgo para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales de las personas, el 8 de noviembre se aprobó en España el Real Decreto 817/2023.

5. CAUSAS DE LOS SESGOS EN IA

Existen múltiples causas diferentes de los sesgos de género en la IA, pero cabe destacar las siguientes por su relevancia:

5.1. Datos

Como se ha expuesto con anterioridad, los datos son una de las bases de la IA. Un conjunto de datos incompleto o sesgado, aunque no lo pueda parecer a simple vista, puede ser ineficaz y derivar en que la IA perpetúe los sesgos de género en sus decisiones. Los algoritmos se entrenan con datos y tienen a ser conservadores, es decir, tienden a reproducir datos pasados en las predicciones futuras. Por ello, se debe analizar primero si los datos incluyen patrones que conducirán a que se produzca discriminación, como ocurrió, por ejemplo, con la IA de selección de candidatos de Amazon: los datos históricos reflejaban una mayoría de empleados hombres en la compañía por lo que la IA comenzó a penalizar los currículums que incluían la palabra mujer y Amazon tuvo que abandonar el proyecto. En un contexto actual en el que, de forma progresiva, se

tiende hacia la paridad, utilizar datos antiguos puede llevar a que se reproduzcan patrones de reducida participación femenina.

De igual forma, las mediciones que se utilizan como entrada para modelar la IA, también pueden producir sesgos. Durante décadas la tecnología de texto a voz y el reconocimiento automático de voz obtuvo peores resultados cuando las usuarias eran mujeres: esto se debe a que la manera de analizar y modelar el discurso tuvo una mayor precisión para los altavoces más altos con cuerdas vocales más largas y voces más pronunciadas, que se corresponden con voces de características típicamente masculinas.

5.2. Algoritmos

El segundo pilar de la IA son los algoritmos: la mayoría de las IA utiliza un aprendizaje automático supervisado, lo que implica que los datos se etiquetan para enseñar a la IA cuál es el comportamiento que se espera de ella. Por lo tanto, la codificación y análisis de las etiquetas empleadas en los datos es clave para evitar los sesgos de género.

Entre los datos para entrenar a la IA pueden utilizarse correlaciones con rasgos como la raza, sexo, religión o el resto de razones y circunstancias personales o sociales que no admiten ningún tipo de discriminación, conforme al principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución Española. Esto hace necesaria la supervisión y evaluación de los algoritmos de forma que se vigile y garantice que no exista discriminación. Y no solo debe vigilarse la discriminación directa, sino la indirecta: teniendo en cuenta razones que puedan parecer neutras pero que puedan llevar a discriminación: por ejemplo, dar una puntuación más baja en un criterio de selección por disponer de unas características físicas que, habitualmente, estén asociadas a un determinado sexo.

5.3. Falta de diversidad en el desarrollo

La tarea de diseñar los algoritmos recae en el equipo de desarrollo. Dado que todas las personas tienen sesgos de género (interiorizados o analizados en mayor o menor medida), los algoritmos pueden diseñarse de manera que haya una discriminación por razón de género sin que el propio equipo de desarrollo sea consciente de ello.

5.4. Falta de regulación y supervisión

La IA es una tecnología relativamente joven. No obstante, se ha ido desarrollando y perfeccionando con bastante rapidez, sin que se articulen las disposiciones legales que construyan una IA segura y sin sesgos de género, que garantice que su uso sea equitativo y justo para todas las personas involucradas. Actualmente, en España, solo se cuenta con la mencionada Carta de Derechos Digi-

tales, que incluye un apartado con los derechos sobre IA. Entre los derechos de la Carta cabría destacar que, durante el ciclo de vida de la IA, se garantizará el derecho a la no discriminación, estableciendo condiciones de transparencia, auditoría, descripción, trazabilidad, supervisión humana y gobernanza. Adicionalmente, incluye el derecho de las personas a solicitar una supervisión e intervención humana y a impugnar las decisiones de la IA que les afecten.

A mayores de la parte regulatoria, la falta de mecanismos de supervisión y evaluación de los datos, los algoritmos y el equipo de desarrollo inclusive, puede llevar a estar utilizando sistemas de IA que han ido evolucionando sin supervisión y que acaban incluyendo sesgos.

5.5. Consecuencias de los sesgos en IA

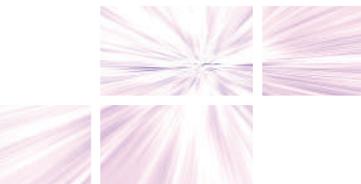
La principal consecuencia de no tener en cuenta todas las causas anteriores y no tomar medidas para paliar y mitigar la existencia de sesgos de género sería el uso de sistemas de IA que tomen decisiones discriminatorias que pueden afectar de manera negativa a las personas en su esfera personal, económica y social. Esto supone la limitación de oportunidades, impidiendo así el acceso a recursos o prestaciones, dado que las áreas de aplicación de la IA son muy diversas: educación, empleo, sanidad, justicia...

Por añadidura, puede ocurrir que se creen sistemas que no solo perpetúen, sino que además refuercen los estereotipos de género al basarse en datos históricos sesgados. Por ejemplo, si un motor de recomendación en línea tiene en cuenta el sexo de la persona para su recomendación y envía sugerencias ajustándose a determinados estereotipos (muñecas para las niñas y material deportivo para los niños), influirá en la forma en la que las personas se perciben unas a otras, dado el sesgo de autoridad tecnológica.

Finalmente, si los algoritmos de la IA son opacos y se dificulta la comprensión de la forma en la que se toman decisiones, se puede dificultar la rendición de cuentas y, en última instancia, acabar socavando la confianza de la población en la IA.

6. PROPUESTAS PARA MITIGAR LOS SESGOS DE GÉNERO EN LA IA Y CÓMO DEBEN APLICARSE A LA LEY

Pese a que la evolución IA avanza a pasos agigantados, no solo mejorando cada vez más las prestaciones y utilidades que se le pueden dar para mejorar la vida de las personas, si no en la complejidad de las decisiones que puede tomar y la tasa de acierto de las mismas, también se han observado diversos casos en los que la IA aplica sesgos de género. Verdaderamente, para eliminar los sesgos de la IA, estos deberían ser eliminados de la cultura: son las personas las que entrenan a la IA, adquiriendo esta no solo su conocimiento sino también su perspectiva subjetiva del mundo. Dado que esto aún no se ha dado, en primer



Guía práctica que permite trazar el itinerario completo para implantar un Plan de Igualdad en el sector público. A través de ejemplos detallados, proporciona una base sólida para comprender el significado y la aplicabilidad de la transversalidad de género en las políticas públicas. Ya sea como herramienta de consulta o como manual de implementación, esta obra resulta esencial para cualquier actor involucrado en la promoción de la igualdad de género en el ámbito público.

La obra proporciona las herramientas necesarias para iniciar, desarrollar y culminar el camino hacia la aprobación de un Plan de Igualdad. Además, se examina la importancia y la aplicación de la transversalidad de género en diversas políticas públicas, incluida la contratación pública, subvenciones, presupuestos, urbanismo, tecnologías e inteligencia artificial.

Esta guía está dirigida a una amplia gama de profesionales del sector público y privado. Incluye a la Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas, Locales, Universidades, Órganos de control externo y sector público institucional.

