

TRANSPARENCIA, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y COMPRAS PÚBLICAS: VIAJE HACIA LA FRONTERA DIGITAL

TRANSPARENCY, ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND PUBLIC PROCUREMENT: JOURNEY TO THE DIGITAL FRONTIER

PABLO SCHIAVI

Candidato a Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña (España). Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (Montevideo, Uruguay). Magister en Derecho Económico Administrativo de la Universidad de Montevideo (UM). Profesor de la Universidad de la República. Profesor de la Universidad de Montevideo. Diplomado en Desarrollo y Financiación de Infraestructuras por la Universidad Politécnica de Madrid. Certificado de Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Coordinador Nacional por Uruguay en REDICP. Miembro de FIDA y ADPM. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo y del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro de la RIBP.

ORCID: [<http://orcid.org/0000-0001-7420-2471>].

tw: @PabloSchiavi

pablo.schiavi@schiavi.com.uy

DOI: [[10.48143/rdai.21.schiavi](https://doi.org/10.48143/rdai.21.schiavi)]

Recibido: 03.01.2022 | **Received:** Jan. 3rd, 2022
Aprovado: 21.02.2022 | **Approved:** Feb. 21st, 2022

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Digital

RESUMEN: El camino hacia la frontera digital está lleno de retos y oportunidades. Los gobiernos e individuos deben estar preparados para navegar la transformación digital de las compras, reestructurando sus modelos de negocio y creando una mentalidad creativa, innovadora que mire hacia el futuro.

PALABRAS CLAVE: Transformación digital – Compras públicas – Innovación – Transparencia – Inteligencia Artificial – Blockchain.

ABSTRACT: The road to the digital frontier is full of challenges and opportunities. Governments and individuals must be prepared to navigate the digital transformation of shopping, restructuring their business models and creating a creative, innovative mindset that looks to the future.

KEYWORDS: Digital transformation – Public purchases – Innovation – Transparency – Artificial intelligence – Blockchain.

SUMÁRIO: I. Transparencia y publicidad como regla en la contratación administrativa. reserva o confidencialidad como excepción de interpretación estricta. II. Principios rectores de la contratación administrativa recogidos en la ley de contabilidad y administración financiera (TOCAF-2012) y en la ley de contratos de participación público privada. III. Procedimientos de compras y contrataciones estatales electrónicas: nuevas dimensiones de la transparencia ante los avances tecnológicos, informáticos y telemáticos. IV. Compras públicas: viraje hacia la frontera digital. V. Blockchain, un aliado contra la corrupción: la experiencia en Uruguay. Sensibilizar. Formar. Idear. Pitchear. VI. Inteligencia artificial: herramienta de monitoreo: "DATOS 360" en Uruguay. VII. Reflexiones finales. VIII. Referencias.

I. TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD COMO REGLA EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. RESERVA O CONFIDENCIALIDAD COMO EXCEPCIÓN DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA

La¹ contratación administrativa es por esencia pública, lo cual implica que todos los procedimientos competitivos de contratación que realicen las administraciones públicas deben ser transparentes y la información debe estar al alcance de todos los ciudadanos, lo cual abarca los llamados a licitación, los pliegos de bases y condiciones generales y particulares, los adjudicatarios entre otros extremos.

La Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, que tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública, en su artículo 5°, en sede de transparencia activa, dispone:

Artículo 5. (Difusión de la información pública). Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.

Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- A) Su estructura orgánica.
- B) Las facultades de cada unidad administrativa.
- C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.

1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: SCHIAVI, Pablo. Transparencia, inteligencia artificial y compras públicas: viaje hacia la frontera digital. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, p. 279-298, n. 21, abr./jun. 2022. DOI: 10.48143/rdai.21.schiavi

- D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.
- E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.
- F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.
- G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

La información relativa a “*Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos*” es esencialmente pública y más aún, es la información mínima que los sujetos obligados están obligados a publicar en los sitios webs oficiales sin necesidad que cualquier interesado la solicite.

Es sustantivo recalcar este principio de transparencia que es sinónimo de la contratación administrativa al comienzo del presente trabajo ya que es el verdadero sostén de una *contratación pública transparente, profesional y visible para toda la ciudadanía*, principal escudo en la lucha contra la corrupción que aflora en esta materia, como punto de partida para abordar lo que debe ser la excepción y no la regla en sede de procedimientos competitivos de contratación.

En tal sentido y con claridad meridiana lo señala Durán Martínez (2012) al afirmar que el derecho de acceso a la información pública no es ilimitado.² Pero por tratarse de un derecho humano, las limitaciones sólo pueden disponerse por ley dictada por razones de interés general, o provenir de otro derecho humano que es preciso conciliar. En virtud de lo expuesto, cabe afirmar que el acceso a la información es el principio, la limitación es de excepción. Por tanto, las normas que limitan el acceso, como toda norma de excepción, son de interpretación estricta, como acertadamente lo establece el artículo 8 de la ley N° 18.381.

II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA RECOGIDOS EN LA LEY DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (TOCAF-2012) Y EN LA LEY DE CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA

El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, aprobado por el decreto N° 150/012, de 11 de mayo de 2012 (TOCAF-2012), por su

2. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012). Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008. (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández; p.107.

artículo 149 enumeró una serie de principios en materia de contratación administrativa³, entre lo cuales se destaca el principio de transparencia (H. Transparencia).

Misma postura legislativa adopta la Ley N° 18.786, de 19 de julio de 2011, que regula los contratos de participación público-privada (P.P.P.), que refiere a los principios de transparencia y publicidad.

Al respecto Durán Martínez (2018) sostiene que el TOCAF no es este el único texto normativo que enumera principios en materia de contratos administrativos. En la misma línea el artículo 4 de la ley N° 18.786, con relación a los contratos de participación público-privada (P.P.P.) enumera una serie de principios: entre ellos “a) transparencia y publicidad.”

Los principios enunciados en nuestra Ley de Contabilidad y Administración Financiera no son una originalidad de nuestro derecho positivo⁴.

Así, por ejemplo⁵: a) el artículo 1 de la ley española N° 30/2007, de 30 de octubre, con la misma u otra terminología recoge varios de esos principios; b) el artículo 3 de la ley brasileña N° 8.666, de 21 de junio de 1943, con relación a las licitaciones menciona los siguientes principios: de legalidad, impersonalidad, moralidad, igualdad, publicidad, probidad administrativa, vinculación al instrumento convocatorio, juicio objetivo y los que derivan de ellos; c) el artículo 1 de la ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública de la República de El Salvador (D.L. N° 868, de 5 de abril de 2000) enumera los siguientes principios y valores: no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa.

La doctrina recoge también la mayoría de ellos⁶.

3. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). “Principios rectores de la contratación administrativa. Incidencia en la ejecución de los contratos administrativos”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 5-39.

4. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 49-85.

5. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 57.

6. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 58. Véase, por ejemplo: en Argentina, con relación a los principios de selección del contratista CASSAGNE enumeró los siguientes principios: a’) de concurrencia y de competencia; a”) de proporcionalidad y razonabilidad; a”) de eficiencia; IV) de publicidad, difusión y transparencia; V) de responsabilidad; VI) de igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes; en Brasil, con relación a la licitación pública, BANDEIRA DE MELLO indica los siguientes principios: b’) competitividad; b”) isonomía; b”) publicidad; IV) respeto de las condiciones prefijadas en el pliego; V) posibilidad

El principio de transparencia fue agregado expresamente por el artículo 52 de la ley N.º 18.834 (2011) como uno de los “*principios generales de actuación y control en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera*”.

Pero eso no quiere decir que con anterioridad no existía⁷.

El principio de transparencia rige sin necesidad de texto expreso que lo imponga porque hace a la esencia de la buena administración. Es más, como lo demostró CAJARVILLE PELUFFO, la transparencia se relaciona con muchos de los principios que rigen la contratación administrativa⁸.

A nivel continental esa preocupación se pone de manifiesto especialmente en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996 y aprobada en Uruguay por ley N.º 17.008, de 25 de setiembre de 1998, que contiene disposiciones específicas en materia de contratos del Estado (artículo III.5), precisamente para asegurar la transparencia⁹.

En sintonía con la Convención Interamericana nuestro país dictó la ley N.º 17.060, de 23 de diciembre de 1998, conocida como ley anticorrupción. El Capítulo III denominado control Social apunta a asegurar la transparencia en la Administración Pública¹⁰.

De este capítulo interesa especialmente a efectos de nuestro tema los artículos 5 y 7¹¹.

del postulante de controlar el cumplimiento de los principios anteriores; en Colombia, Libardo RODRÍGUEZ enumera los siguientes principios: c’) de transparencia; c”) de economía; c”) de responsabilidad; IV) del equilibrio económico financiero del contrato; V) de interpretación de la contratación estatal, en el sentido de que en la interpretación de las normas sobre contratos y de las cláusulas de los mismos, se tendrán en consideración los fines y los principios de que trata el estatuto, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos; VI) el de la selección objetiva; en Costa Rica, ROJAS FRANCO destaca los principios de igualdad, publicidad y transparencia; en España, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, aludió a los principios de objetividad, imparcialidad, publicidad, concurrencia, igualdad de trato, no discriminación, equidad, transparencia y de la cláusula del progreso.

7. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 62.

8. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 62.

9. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 62.

10. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 63.

11. DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa...”; loc. cit., p. 63.

República de Corea y Uruguay, que apuesta a promover una visión sistémica, completa e integral de la gestión de los datos en el sector público.

Esta visión fue plasmada en la “Declaración de Datos de Montevideo”, elaborada durante la Cumbre Ministerial del D9 que se realizó en Uruguay entre el 4 y el 6 de noviembre y presentada en una charla del Encuentro con líderes de Gobierno Digital – Agesic 2019³⁵.

El documento contiene la “visión común del uso de los datos” de los miembros del D9. Esta visión se basa en reconocer los datos como activos que constituyen los cimientos del Gobierno Digital en el siglo XXI, así como su potencial para habilitar nuevas formas de interacción entre la ciudadanía y el Estado. A la vez, procura impulsar la innovación en la elaboración de políticas y servicios públicos, fundamentados en el respeto de los derechos humanos, la ética y la rendición de cuentas. La declaración también reconoce el papel de los datos como factor de prosperidad económica y desarrollo social, a través de una gestión de datos centrada en la cooperación internacional y la protección del ser humano³⁶.

Asimismo, la declaración recopila cinco principios para la gestión de los datos a nivel global: “Accesibilidad”, “Derechos humanos, ética y rendición de cuentas”, “Aptitud para el uso previsto”, “Flujo de datos” y “Apertura por defecto”. En conjunto, estos principios tienen el objetivo de mejorar la prestación de servicios, la toma de decisiones y las operaciones de los Estados, promoviendo la investigación y la innovación y fomentando la confianza en el uso de las tecnologías³⁷.

VII. REFLEXIONES FINALES

El camino hacia la frontera digital está lleno de retos y oportunidades.

Los gobiernos e individuos deben estar preparados para navegar la transformación digital de las compras, reestructurando sus modelos de negocio y creando una mentalidad creativa, innovadora que mire hacia el futuro.

La digitalización y el uso de nuevas tecnologías puede cambiar en forma dramática la forma en que funcionan las compras.

35. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/datos-360deg-vision-integral-del-uso-datos-estado-0>.

36. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/datos-360deg-vision-integral-del-uso-datos-estado-0>.

37. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/datos-360deg-vision-integral-del-uso-datos-estado-0>.

El siguiente paso hacia la frontera digital son las Compras 4.0: una revolución motivada por la creciente digitalización y el uso de tecnologías como inteligencia artificial (IA).

Es una revolución que crea valor a través del análisis de big data para la mejor toma de decisiones, y promueve la innovación y la integración de datos para mejorar la experiencia de usuarios y el desempeño de proveedores.

Blockchain emerge como un gran aliado en la lucha contra la corrupción garantizando integridad y transparencia en las transacciones de compras públicas.

Cuando los datos pueden moverse en forma libre y transparente, también lo puede hacer la forma en que éstos se procesan. Aplicaciones como los contratos inteligentes, capaces de ejecutar código en una red distribuida, permiten optimizar los procesos de compras.

El Desafío Blockchain como evento de innovación abierta que tiene como objetivo sensibilizar y capacitar acerca de la tecnología blockchain, y fomentar el nacimiento de emprendimientos que utilicen esta tecnología como diferencial.

Mientras las compras se digitalizan y automatizan en forma intensiva, los funcionarios de compras continuarán alejándose de las tareas administrativas rutinarias: necesitarán adaptarse y enfocarse en desarrollar un pensamiento estratégico y habilidades técnicas.

VIII. REFERENCIAS

- DELPIAZZO, C. E. (2019). Ciclo vital de las ofertas en los procedimientos de contratación administrativa electrónica. *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 1, 189-204.
- DELPIAZZO, C. E. (2019). *Contratación administrativa*. (ed.aum. y puesta al día). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- DELPIAZZO, C. E. (2015). ¿Contratación administrativa, estatal o pública? En: *Comentarios al TOCAF: sobre la Contratación Pública*. (pp.13-35). Montevideo: Universidad de Montevideo.
- DELPIAZZO, C. E. (2015). *Comentarios al TOCAF: sobre la Contratación Pública*. Montevideo: Universidad de Montevideo. T.2
- DELPIAZZO, C. E. (2014). Procedimientos administrativos y nuevas tecnologías: A propósito de su nuevo marco normativo. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 49-72.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2018). Principios rectores de la contratación administrativa. Incidencia en la ejecución de los contratos administrativos. *Estudios de Derecho Administrativo*, (17), 5-39.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). “Principios de la contratación administrativa”. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 49-85.

- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2013). Licitación pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 161-193.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2012). *Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública hábeas data: Leyes no. 18.331, de 11 de agosto de 2008 y no. 18.381, de 17 de octubre de 2008*. (2a.ed.act.ampl). Montevideo: Amalio M. Fernández.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. y SCHIAVI, P. (2013). Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF). *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 825-915.
- HASPER, L., SALAZAR, A (2018). Las compras públicas: viaje hacia la frontera digital en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/las-compras-publicas-viaje-hacia-la-frontera-digital/>.
- RISSE FERRAND, M.J. (2011). Los principios generales de la contratación administrativa en Uruguay: con especial referencia al principio de igualdad y principio del respeto del pliego. En: *Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*. (pp.373-389). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2016). Los principios del derecho global de la contratación pública. *Revista de Derecho: Publicación Arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay*, [Recurso en línea], 12(13), 189-217.
- SCHIAVI, P. (2013). La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Desafíos de una nueva gestión en las compras y contrataciones del Estado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 113-159.
- SCHIAVI, P. (2019). Estudios de información pública y datos personales: doctrina y jurisprudencia destacada. Recopilación de trabajos de los cursos de postgrado 2016-2018. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. T. 3.
- SCHIAVI, P. (2016). Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. T.2.
- SCHIAVI, P. (2014). Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012-2013. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. [T.1]
- SCHIAVI, P. (2019). Estudios de Derecho Administrativo Disciplinario: doctrina y jurisprudencia destacada. Recopilación de trabajos del Curso de postgrado 2018. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. T.1
- SCHIAVI, P. (2016). Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. (pp.21-61). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.

- SCHIAVI, P. (2016). Límites al acceso a la información pública en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel). En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2014-2015. (pp.347-363). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.
- SCHIAVI, P. (2014). Procedimiento administrativo especial: Ruta de acceso a la información pública. *Estudios de Derecho Administrativo*, (10), 399-424.
- SCHIAVI, P. (2014). Límites al acceso a la información pública en la minería de gran porte. *Estudios de Derecho Administrativo*, (9), 381-395.
- SCHIAVI, P. (2014). Reflexiones a cinco años de la ley de acceso a la información pública en Uruguay. En: Estudios de información pública y datos personales: recopilación de trabajos de investigación de los cursos de postgrado 2012-2013. (pp.19-40). Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Presentado en 6to. Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico (Montevideo: 4-5 dic. 2013).
- SCHIAVI, P. (2012). Decreto No. 17/012 de 26 de enero de 2012. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 541-597.
- SCHIAVI, P. (2013). La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Desafíos de una nueva gestión en las compras y contrataciones del Estado. *Estudios de Derecho Administrativo*, (8), 113-159.
- SCHIAVI, P. (2012). Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 491-538.
- SCHIAVI, P. A. B. L. O. (2012). Marco legal y organizativo de la Participación Público-Privada: Desafíos de una nueva institucionalidad. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 83-125.
- SCHIAVI, P. (2012). Límites al acceso a la información pública en la participación Público-Privada. *Estudios de Derecho Administrativo*, (6), 617-637.
- SCHIAVI, P. (2012). El control del acceso a la información pública y de la protección de datos personales en el Uruguay. Montevideo: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho.
- SCHIAVI, P. (2012). La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en el Uruguay: Primeras reflexiones sobre la Ley No. 18.786. *Revista de Derecho y Tribunales*, (18), 119-147. Presentado en 4a. Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano (La Coruña: 30 mayo-3 jun. 2011).
- SCHIAVI P. (2011). El acceso a la información pública en el Uruguay. *Estudios de Derecho Administrativo*, (3), 391- 434.
- VÁZQUEZ, C. y SCHIAVI, P. (2013). Procedimientos administrativos: Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991. Montevideo: La Ley Uruguay. T.1
- VÁZQUEZ, C. (2011). El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. *Revista de Derecho y Tribunales*, (15), 59-109.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Digital

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Aplicação de decisões algorítmicas na administração pública, de Andressa Girotto Vargas – *RD Tec* 9; e
- Tecnologia e inovação na gestão pública: enfrentamento de crises com transparência e participação popular no âmbito da Lei 13.979/2020, de João Paulo Machado Piratelli e José Osório do Nascimento Neto – *RDAI* 20/69-94.