

Enpath

INFORME · INVESTIGACIÓN

Compra pública de inteligencia artificial: por qué los gobiernos compran mal y cómo empezar a comprar bien

Agosto de 2024

Organización independiente dedicada a promover un uso responsable de la inteligencia artificial en las decisiones públicas y organizacionales. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.

La mayoría de los sistemas de IA que usará el Estado no se desarrollarán dentro del Estado: se comprarán. Y el régimen con el que se compran fue diseñado para bienes que no cambian después de entregados. Este informe explica las ocho causas por las que los gobiernos compran mal la IA y propone las diez cláusulas que ningún contrato debería omitir.

Actualización.

Actualizado el: 18/07/2026. Esta sección resume acontecimientos posteriores a la fecha original de publicación y no forma parte del análisis histórico original.

- En octubre de 2024, la OMB de Estados Unidos publicó el memorando M-24-18 sobre adquisición de IA por agencias federales — la guía de compra pública de IA más detallada emitida por un gobierno hasta esa fecha, coherente con las cláusulas propuestas aquí.
- Los informes de mayo de 2025 (estándares de compra), noviembre de 2025 (scorecard de 20 adquisiciones) y enero de 2026 (Marco Enpath de compra responsable) desarrollan la agenda que este documento abre.

Resumen ejecutivo.

Cuando un gobierno compra mal un puente, el puente se cae y la causa se investiga. Cuando compra mal un sistema de inteligencia artificial, el sistema opera —mal— durante años: decide sobre personas con criterios que nadie en la entidad puede explicar, genera costos de operación que nadie presupuestó y crea una dependencia que nadie pactó. La mala compra de IA no falla con estruendo; falla en silencio y a plazo.

Este informe sostiene que el problema es estructural, no anecdótico. **El régimen de compra pública — en Colombia, el Estatuto General de Contratación y su ecosistema— presupone objetos definibles antes de comprar, verificables al recibir y estables después de entregados. Un sistema de IA no cumple ninguna de las tres condiciones.** Su desempeño depende de datos que cambian; su calidad solo se observa operando; y su comportamiento se modifica con cada actualización. De ese desajuste nacen las ocho causas documentadas en este informe: de la especificación de medios en lugar de problemas al "piloto eterno", pasando por la asimetría de información, los datos mal pactados y el secreto comercial que impide a la entidad explicar su propio sistema.

La buena noticia es que el instrumento de corrección ya está en manos de cada entidad: **el contrato.** Mientras llegan las leyes y las políticas, las diez cláusulas mínimas propuestas aquí —documentación técnica, auditoría, propiedad de los datos, desempeño por grupos, gestión de deriva, portabilidad y

salida, entre otras— convierten los principios de esta serie en obligaciones exigibles a los proveedores. La experiencia internacional disponible (las guías del Reino Unido y el Foro Económico Mundial, las cláusulas modelo europeas, el trabajo pionero de Chile en transparencia algorítmica de compras) demuestra que ninguna de ellas es exótica: solo requieren escribirse antes de firmar.

Hallazgos principales.

1. **El desajuste es de categoría, no de detalle.** Comprar IA con un régimen pensado para bienes equivale a contratar un servicio vivo con las reglas de una entrega única. Las ocho causas de mala compra son consecuencias previsibles de ese desajuste — y por eso se repiten entre países con regímenes distintos.
2. **El costo dominante está después de la firma.** Operación, monitoreo, reentrenamiento y auditoría constituyen la mayor parte del costo real de un sistema en su vida útil; los contratos típicos presupuestan casi exclusivamente el desarrollo y la implantación. El desfase produce sistemáticamente dos resultados: sistemas abandonados o adiciones contractuales por necesidad.
3. **Los datos son la cláusula más costosa de omitir.** Quién es dueño de los datos de la entidad, de los datos generados por la operación y de los modelos ajustados con ellos determina si la entidad puede cambiar de proveedor, auditar el sistema o siquiera continuar operando al terminar el contrato. En los contratos examinados por la literatura de referencia, es la cláusula más frecuentemente ausente o ambigua.
4. **La transparencia se pierde en la firma, no en la operación.** Si el contrato permite al proveedor oponer secreto comercial frente a la propia entidad, ninguna política de transparencia posterior lo revierte. El caso Horizon —dos décadas de dependencia probatoria de un sistema que ni la entidad entendía— es la ilustración extrema de una cláusula de confidencialidad mal pactada.
5. **La región ya produjo herramientas utilizables.** El trabajo de ChileCompra con el GobLab de la Universidad Adolfo Ibáñez sobre transparencia algorítmica en compras públicas es pionero a nivel mundial; las cláusulas modelo de la Comisión Europea (2023) y las guías del Reino Unido y el WEF ofrecen texto contractual adaptable hoy ([GobLab UAI](#); [Comisión Europea, 2023](#)).

Por qué importa.

La compra pública es la política de IA de facto. En países sin ley de IA —toda América Latina salvo el marco declarativo peruano—, **las condiciones que las entidades pacten en sus contratos son las únicas reglas exigibles que gobernarán los sistemas en operación.** Cada pliego publicado sin requisitos de transparencia, datos y auditoría es una oportunidad regulatoria perdida por años (la vigencia del contrato). Este informe apoya la decisión que más sistemas de IA definirá en la región durante la próxima década: qué se escribe en el pliego y en el contrato.

Antecedentes.

Lo que ya se sabía.

La literatura de compra pública de tecnología documenta desde hace décadas los patrones que la IA agrava: proyectos de software con sobrecostos y plazos incumplidos, dependencia de proveedores históricos y evaluación estatal débil. Colombia tiene su propio recordatorio reciente de que la compra de tecnología puede fallar catastróficamente en las fases más básicas: el contrato de conectividad rural cuyo anticipo se perdió en 2021 sin que el servicio llegara a las escuelas — un caso de fallas de estructuración y supervisión, no de IA, que costó al país decenas de miles de millones de pesos y un ministerio en crisis ([Contraloría General de la República](#)). Si la compra de conectividad —un objeto verificable— puede fallar así, la compra de sistemas cuyo desempeño es invisible sin métricas exige más estructura, no menos.

Sobre la IA en específico, la caja de herramientas internacional disponible a 2024 incluye: las **directrices de compra de IA del Reino Unido** (2020, Office for AI con el WEF), el kit "**AI Procurement in a Box**" del Foro Económico Mundial (2020), las **cláusulas contractuales modelo de la Comisión Europea** para compra piloto de IA (2023), los requisitos del **memorando OMB M-24-10** que alcanzan a los sistemas comprados (2024), y en la región, la **guía de compra pública de algoritmos** desarrollada en Chile por el GobLab UAI con ChileCompra — con su formulario de transparencia algorítmica ([WEF, 2020](#); [Gobierno del Reino Unido, 2020](#)).



Figura 1. El desajuste de fondo entre el régimen de compra y el objeto comprado. Fuente: Enpath.

Las ocho causas.

Ocho causas de la mala compra pública de IA



Figura 2. Ocho causas de la mala compra pública de IA, agrupadas por fase. Fuente: Enpath.

1 · Se especifican medios, no problemas. El pliego pide "una solución de inteligencia artificial con aprendizaje profundo" en lugar de definir el problema público, los resultados esperados y sus métricas. Consecuencia: compiten tecnologías, no soluciones, y el proveedor define el problema a la medida de su producto. Es la versión contractual de la falla de proporcionalidad del informe de enero.

2 · Asimetría de información. La entidad no puede verificar las afirmaciones de desempeño del proveedor ni distinguir un producto maduro de una promesa. Sin capacidad técnica propia (el déficit documentado en julio), la evaluación de ofertas se decide por precio y retórica.

3 · El ciclo de vida no cabe en el contrato. El contrato presupuesta el desarrollo; el sistema exige operación, monitoreo, reentrenamiento y auditoría durante años.

El desfase que produce los costos ocultos: ciclo del contrato frente a ciclo del sistema

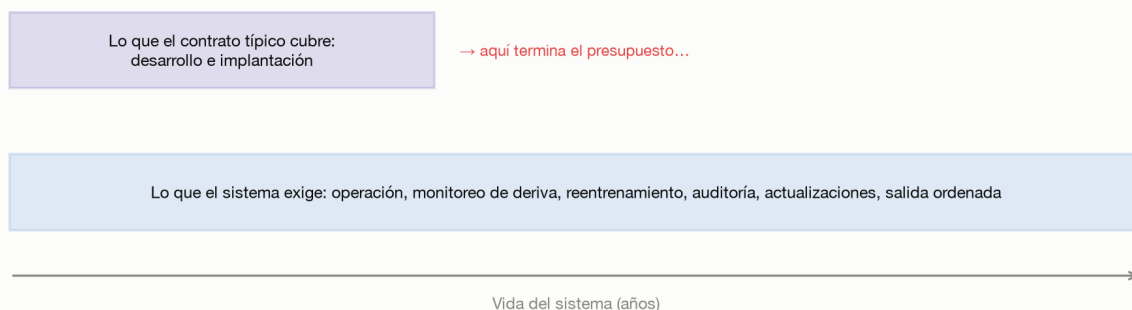


Figura 3. El desfase temporal que produce los costos ocultos. Fuente: Enpath.

4 · Datos mal pactados. Tres preguntas sin respuesta contractual clara: ¿de quién son los datos de la entidad una vez procesados por el proveedor? ¿De quién los datos nuevos que la operación genera?

¿Puede el proveedor usarlos para mejorar productos que venderá a otros? La ambigüedad siempre favorece a quien controla la infraestructura.

5 · Sin salida: dependencia del proveedor. Sin cláusulas de portabilidad, exportación y transición, la renovación del contrato deja de ser una decisión: es la única opción operativa. La dependencia no es un accidente del mercado; es el resultado de un contrato sin plan de salida.

6 · Evaluación sin capacidad técnica. Comités evaluadores sin perfiles que puedan leer una ficha técnica de modelo, exigir evidencia de desempeño o detectar promesas no verificables.

7 · Secreto comercial contra transparencia pública. La confidencialidad pactada sin límites impide a la entidad explicar el sistema ante un juez, un órgano de control o un ciudadano — una renuncia anticipada al principio de transparencia del informe de enero, firmada por la propia entidad.

8 · El piloto eterno. Pruebas de concepto gratuitas o de bajo costo promovidas por el proveedor, que escalan a operación sin competencia, sin evaluación y sin decisión formal de adopción. El piloto es una técnica válida de aprendizaje; se vuelve patología cuando sustituye al proceso competitivo en lugar de informarlo.

Situación actual.

En Colombia, la compra pública de tecnología opera sobre una institucionalidad comparativamente sólida —Colombia Compra Eficiente, el sistema SECOP de publicidad contractual, acuerdos marco e instrumentos agregados— a la que le falta exactamente una pieza: **condiciones específicas para sistemas de decisión automatizada**. No existen documentos tipo, cláusulas modelo ni guías oficiales de compra de IA; cada entidad negocia sola, contra proveedores que negocian todos los días. El resultado previsible está en el inventario de julio: sistemas en operación en funciones críticas, comprados sin requisitos de transparencia, métricas ni auditoría.

En la región, el panorama es igual de asimétrico con una excepción: el trabajo chileno (GobLab UAI–ChileCompra) sobre transparencia algorítmica en compras, que incluye formularios y estándares aplicables — la referencia regional que este informe recomienda adaptar.

Análisis de datos.

La evidencia disponible sobre compra pública de IA es cualitativa —guías, cláusulas modelo, casos— más que estadística; los datos sistemáticos sobre cuántos contratos de IA existen y cómo están pactados no se recogen en ningún país de la región. Esa opacidad es en sí misma el dato: **ni Colombia ni sus pares pueden responder hoy cuántos sistemas de decisión automatizada han comprado sus entidades, por qué valor y con qué cláusulas**. El scorecard que Enpath publicará más adelante en esta serie (noviembre de 2025) construye esa evidencia sobre una muestra de adquisiciones reales.

Lo que sí permite la evidencia comparada es identificar el estándar emergente. Las cuatro fuentes de referencia (Reino Unido 2020, WEF 2020, cláusulas europeas 2023, OMB 2024) convergen en un núcleo común que la tabla siguiente resume — y que coincide con las diez cláusulas de este informe:

Requisito	Reino Unido (2020)	WEF (2020)	Cláusulas UE (2023)	OMB M-24-10 (2024)
Definir el problema antes que la tecnología	•	•	○	•
Acceso a documentación técnica del sistema	•	•	•	•
Derechos sobre datos y artefactos	•	•	•	•
Métricas de desempeño y monitoreo	•	•	•	•
Evaluación de riesgos y sesgos	•	•	•	•
Derecho de auditoría	○	•	•	•
Portabilidad y salida	•	○	•	•

Tabla 1. Convergencia del estándar internacional de compra de IA. • requisito explícito; ○ parcial o implícito. Fuente: análisis de Enpath sobre los documentos citados.

Colombia.

La vía colombiana no requiere reforma legal: el Estatuto de Contratación admite pactar todas las cláusulas propuestas. Los tres pasos con mayor efecto:

- **Documentos tipo para sistemas de decisión automatizada.** Colombia ya usa documentos tipo en sectores como infraestructura; extender el instrumento a la compra de IA estandarizaría de una vez las cláusulas mínimas para todas las entidades — la intervención de mayor apalancamiento disponible.
- **Un acuerdo marco con condiciones de responsabilidad.** Los instrumentos agregados de Colombia Compra Eficiente pueden incorporar los requisitos (documentación, auditoría, datos, salida) como condición de entrada de los proveedores al catálogo, trasladando el costo de cumplimiento al mercado.
- **Transparencia contractual específica.** Marcar en SECOP los contratos que incluyen sistemas de decisión automatizada (una casilla) habilitaría por primera vez la pregunta estadística básica: cuánta IA compra el Estado colombiano. El costo es trivial; el valor de control, alto.

América Latina.

El patrón regional combina tres elementos: regímenes de contratación formalistas (fuertes en procedimiento, débiles en resultado), mercados concentrados en pocos proveedores globales y ausencia de guías específicas — con la excepción chilena señalada. Para la región, la compra pública tiene además un peso estratégico particular: como la capacidad estatal de desarrollo propio es baja, **casi toda la IA pública será comprada**, y las condiciones de compra determinarán las condiciones de operación. La agenda de cooperación es concreta: adaptar colectivamente las cláusulas modelo

europas y el formulario chileno de transparencia, y compartir evaluaciones de proveedores entre agencias de compra (la información que ningún país pequeño puede producir solo).

Comparación internacional.

Tres lecciones del estándar emergente:

- **Estados Unidos:** la compra siguió a la gobernanza. Primero inventarios y salvaguardas (M-24-10), luego guía específica de adquisición (anunciada para 2024). Orden correcto: saber qué se usa antes de estandarizar cómo se compra.
- **Unión Europea:** el contrato como puente hacia la regulación. Las cláusulas modelo de 2023 permitieron a los compradores exigir requisitos del futuro reglamento antes de su vigencia — exactamente la estrategia disponible para América Latina sin ley.
- **Reino Unido y WEF:** el pliego decide más que la ley. Su insistencia en la fase previa (definición del problema, diálogo de mercado, evaluación de riesgo antes del pliego) confirma que la mala compra se produce mayoritariamente antes de publicar el proceso.

Oportunidades.

- **Regulación por contrato, hoy.** Cada entidad puede exigir mañana lo que la ley tardará años en exigir. Las diez cláusulas son texto adaptable, no aspiración.
- **El comprador agregado como regulador de facto.** Colombia Compra Eficiente y sus pares regionales (ChileCompra, Perú Compras) pueden fijar el estándar de mercado con un solo instrumento agregado bien diseñado.
- **Ventaja para proveedores serios.** Cláusulas exigentes filtran a los vendedores de promesas y premian a quienes pueden documentar desempeño — un mercado mejor también para la industria local legítima.
- **Datos de compra como bien público regional.** Marcar y compartir información de adquisiciones de IA crearía en pocos años la base empírica que hoy no existe en ningún país de la región.

Riesgos.

- **El estándar como barrera.** Cláusulas máximas aplicadas sin gradualidad pueden excluir a proveedores locales pequeños y consolidar a los globales. La respuesta es proporcionalidad: exigencia plena para sistemas que afectan derechos; requisitos simplificados para usos de bajo riesgo.
- **Cumplimiento de papel contractual.** Cláusulas firmadas que nadie ejecuta: auditorías nunca realizadas, métricas nunca solicitadas. La cláusula sin gestión de contrato es la nueva forma de la gobernanza de papel.

- **Compra directa de moda generativa.** La presión por "tener un chatbot" empuja adquisiciones rápidas por mínima cuantía o convenios, exactamente el canal donde ninguna salvaguarda aplica. Las reglas deben cubrir todos los canales de adquisición, no solo la licitación.
- **Captura de la agenda de estándares.** Si las guías nacionales se redactan con los proveedores dominantes como única contraparte técnica, el estándar protegerá al mercado, no al comprador.

Perspectivas.

Con corte a agosto de 2024: Estados Unidos debía publicar su guía específica de adquisición de IA (mandato del M-24-10) hacia finales de 2024; el reglamento europeo en vigor desde el 1 de agosto empezará a reflejarse en la oferta comercial global durante 2025; y la política nacional colombiana en elaboración definirá si la compra pública recibe el papel central que este informe argumenta. Enpath desarrollará esta agenda en tres entregas: estándares y lista de verificación (2025), evaluación empírica de veinte adquisiciones reales (2025) y un marco integral de compra responsable (2026).

Recomendaciones.

Las diez cláusulas mínimas.

#	Cláusula	Qué exige
1	Problema y métricas	Resultados esperados y métricas de desempeño verificables, pactadas en el contrato
2	Documentación técnica	Descripción del sistema, características de los datos de entrenamiento, limitaciones y tasas de error conocidas
3	Derecho de auditoría	Auditoría técnica por la entidad o tercero independiente, sin veto del proveedor
4	Propiedad y acceso a datos	Los datos de la entidad y los generados por la operación son de la entidad; acceso permanente y exportable
5	Supervisión operable	El sistema expone la información para revisar caso a caso; apartarse de la recomendación no tiene fricción técnica
6	Desempeño por grupos	Reporte periódico de métricas desagregadas cuando el sistema afecta personas
7	Gestión de cambios y deriva	Aprobación previa de cambios de modelo; monitoreo de deriva con umbrales y responsabilidades
8	Portabilidad y salida	Plan de salida, exportación completa y transición asistida al terminar el contrato
9	Responsabilidad	Responsabilidad del proveedor por fallas atribuibles al sistema; cooperación en investigaciones
10	Sin uso secundario	Prohibición de usar datos de la entidad para otros fines sin autorización expresa

Tabla 2. Las diez cláusulas Enpath. Versión de trabajo adaptable; detalle en `data/causas_y_clausulas.csv`. Fuente: Enpath, con base en el estándar internacional convergente.

Y tres reglas de proceso: **defina el problema por escrito antes de hablar con proveedores** (el diálogo de mercado informa la solución, no el problema); **ningún piloto sin fecha de terminación y criterios de evaluación pactados de antemano**; y **ningún contrato sin gestor con capacidad técnica asignado** — la cláusula que nadie ejecuta es papel.

Metodología.

Revisión con corte al 31 de agosto de 2024 de las guías e instrumentos internacionales de compra pública de IA (Reino Unido 2020; WEF 2020; cláusulas modelo de la Comisión Europea 2023; memorando OMB M-24-10 2024; trabajo GobLab UAI–ChileCompra), del régimen colombiano de contratación y de los casos documentados en informes anteriores de esta serie. Las ocho causas sintetizan patrones recurrentes en esas fuentes y en los casos del catálogo de junio; las diez cláusulas son una destilación de Enpath del estándar convergente, formuladas para el contexto contractual latinoamericano.

Limitaciones. No existen datos sistemáticos sobre contratos de IA en la región; este informe no pudo cuantificar la incidencia de cada causa y la caracteriza cualitativamente. Las cláusulas propuestas son texto de referencia, no minuta jurídica; su redacción final exige adaptación al régimen de cada país y al objeto de cada contrato.

Referencias.

1. Colombia Compra Eficiente. *Documentación institucional: SECOP, acuerdos marco y documentos tipo*. <https://www.colombiacompra.gov.co/>
 2. Comisión Europea (2023). *EU model contractual AI clauses to pilot in procurements of AI*. Public Buyers Community, septiembre de 2023. <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/communities/procurement-ai/resources/eu-model-contractual-ai-clauses-pilot-procurements-ai>
 3. Contraloría General de la República (Colombia). *Actuaciones sobre el contrato de conectividad rural (Centros Poblados)*. <https://www.contraloria.gov.co/>
 4. GobLab UAI. *Compra pública de algoritmos: herramientas de transparencia algorítmica desarrolladas con ChileCompra*. Universidad Adolfo Ibáñez. <https://goblab.uai.cl/>
 5. Gobierno del Reino Unido (2020). *Guidelines for AI procurement*. Office for Artificial Intelligence. <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-for-ai-procurement>
 6. OMB (2024). *Memorandum M-24-10*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/03/M-24-10-Advancing-Governance-Innovation-and-Risk-Management-for-Agency-Use-of-Artificial-Intelligence.pdf>
 7. Unión Europea (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>
 8. WEF (2020). *AI Procurement in a Box*. Foro Económico Mundial, con la Office for AI del Reino Unido. <https://www.weforum.org/publications/ai-procurement-in-a-box/>
-

Enpath · Investigación aplicada para decisiones públicas basadas en evidencia. Cada publicación incluye su metodología, sus fuentes y sus limitaciones.