



Oportunidades y riesgos de la apertura de SUBE



El CEM es un consorcio de cooperación conformado por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Hurlingham. Su objetivo es analizar el desarrollo metropolitano con una fuerte impronta interdisciplinaria. Articula con los distintos institutos, núcleos, departamentos, docentes e investigadores de las universidades que lo conforman.

Rector UNAJ: Arnaldo Medina
Rectora UMET: Gimena Vitali
Rector UNAHUR: Jaime Perczyk

Centro de Estudios Metropolitanos

Director: **Matías Barroetaveña**
Coordinador Académico: **Pablo Mesa**
Coordinador Movilidad y Transporte: **Galileo Vidoni**

Oportunidades y riesgos de la apertura de SUBE

Autor

Galileo Vidoni

En los últimos días, distintos medios dieron cuenta de la decisión del gobierno de Javier Milei de emitir un decreto para "abolir el monopolio de Nación Servicios" y abrir el sistema SUBE a otros medios de pago y proveedores de servicios financieros.

El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) fue creado por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en febrero de 2009 para hacer frente a un severo problema de escasez de monedas que afectaba el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Dado que el gobierno nacional era (y es aún) el gran regulador del transporte en el AMBA, en virtud del carácter "nacional" de las concesiones de líneas de colectivos con acceso a la Ciudad de Buenos Aires y de todos los servicios ferroviarios, resultaba legalmente sencillo que el gobierno adoptara una solución única para todo el sistema. Desde su creación, el sistema SUBE es administrado por la empresa estatal Nación Servicios, que mantiene la plataforma tecnológica y gestiona la recaudación.

El cambio del medio de pago de las monedas a la tarjeta SUBE, una tarjeta con tecnología RFID que habilitó el pago sin contacto, significó un salto tecnológico, una mejora evidente para la experiencia de los pasajeros y adicionalmente proporcionó al Estado dos grandes activos: la administración financiera del crédito cargado por los usuarios, posteriormente transferido a los distintos prestadores, y datos directos, inmediatos y fidedignos sobre el uso del sistema de transporte público en el AMBA, herramienta indispensable tanto para optimizar la distribución de subsidios como para construir información estadística con las que planificar cualquier mejora del sistema.

A través del registro de las tarjetas SUBE, además, medida que el actual gobierno volvió virtualmente compulsiva al establecer tarifas diferenciadas para las tarjetas no nominalizadas, se pudo automatizar la asignación de tarifas diferenciales a grupos específicos de usuarios, como jubilados, sectores de menores ingresos o estudiantes.

A este respecto es necesario realizar una distinción entre dos aspectos que a menudo se confunden: una cosa es la tarjeta SUBE como medio de pago, pasible de ser reemplazado, modernizado o complementado, y otra, distinta, el Sistema Único de Boleto Electrónico como tal, que es el conjunto de tecnologías y transacciones vinculados con el pago, recaudación y compensación del transporte público, ante todo del AMBA –para donde fue diseñado y donde tiene injerencia directa el gobierno nacional– y luego de otras ciudades del país cuyas autoridades adhirieron al sistema.

Las tarjetas con tecnología RFID del estilo de la tarjeta SUBE siguen siendo el medio de pago predominante en los grandes sistemas de transporte público: algunos ejemplos análogos son bip! en Santiago de Chile, Tarjeta de Movilidad Integrada en la Ciudad de México, OMNY en Nueva York –sistema en plena implementación: hasta ahora se usaron tarjetas magnéticas–, Oyster en Londres, Tarjeta Transporte Público en Madrid, Navigo en París u Octopus en Hong Kong.

Es falsa la afirmación de que la tarjeta SUBE sea un medio de pago anticuado, aunque presenta algunas limitaciones evidentes, como ciertos cuellos de botella en la disponibilidad de tarjetas, su muy demorada portabilidad a dispositivos móviles con tecnología NFC o el sistema de validación de cargas en dos pasos, que vuelve engorrosa la experiencia. Las mejoras a este respecto han sido más bien lentas y pocas. Con todo, muchas grandes metrópolis europeas todavía no han dado el paso a una tarjeta sin contacto como SUBE: ciudades como Berlín o Praga continúan empleando boletos de papel.

Sí es cierto que varios sistemas de transporte público en el mundo comienzan a ofrecer la posibilidad de pagar con otros medios de pago además de la tarjeta propia, como tarjetas bancarias contactless o dispositivos inteligentes con tecnología NFC: OMNY y Oyster lo permiten en toda la red de sus respectivas ciudades, Madrid analiza implementarlo para 2026 y en la Ciudad de México se encuentra en prueba en algunas estaciones. La gestión del sistema –y de su recaudación, en principio– es independiente del medio de pago: en algunas ciudades la realizan entes públicos (en París lo hace la autoridad regional de transporte Île-de-France Mobilités, en Madrid el Consorcio Regional de Transportes de Madrid o en Santiago una subsidiaria de Metro de Santiago, por ejemplo) y en otras está tercerizado, sobre todo a Cubic Corporation, una multinacional estadounidense especializada en soluciones para sistemas de transporte. En ninguna ciudad desarrollada, en todo caso, está disgregado entre distintos operadores.

La apertura a nuevos medios de pago es un evidente salto en la experiencia para los usuarios, que dejarían de depender exclusivamente de la tarjeta SUBE (y de su forma física, ya que la misma cuenta SUBE podría vincularse con dispositivos móviles con tecnología NFC). Particularmente, puede ser un gran incentivo para el uso del transporte público por parte del turismo o pasajeros ocasionales. Sin embargo, también presenta importantes desafíos que, si no forman parte de las preocupaciones del gobierno, pueden acabar afectando negativamente el funcionamiento de todo el sistema de transporte público.

La apertura a nuevos medios de pago es un evidente salto en la experiencia para los usuarios, que dejarían de depender exclusivamente de la tarjeta SUBE. Puede ser un gran incentivo para el uso del transporte público por parte del turismo o pasajeros ocasionales.

La anunciada medida del gobierno se comunicó poniendo el foco en el presunto beneficio indebido de la operadora pública Nación Servicios y en la apertura a la competencia con jugadores privados: la motivación es antes la cesión del cobro de pasajes al sector privado que una búsqueda de mejora del sistema. En este sentido, la medida parece responder al reclamo más o menos explícito de ciertos jugadores del ecosistema fintech de participar del negocio de SUBE, un sistema que administra

fondos millonarios en cargas de los usuarios del transporte público. Cabe recordar que el proyecto original de Ley Bases, también conocido como Ley Ómnibus, contemplaba entre las empresas a privatizar a la propia Nación Servicios: la actual iniciativa aparece en el marco del retiro de la redacción original. En el nuevo borrador recientemente presentado, todavía pendiente de tratamiento legislativo, Nación Servicios pasaría a ser una sociedad mixta con participación estatal

De la implementación de la "desregulación" de SUBE depende, en última instancia, si el AMBA seguirá contando con uno de los pocos elementos que unifican su sistema de transporte, o si la retirada del Estado dará lugar a una desintegración de los medios de pago o, incluso, a un empeoramiento de la experiencia de los usuarios:

1.

SUBE funciona con un sistema "offline": el crédito disponible es guardado en cada tarjeta, leído por las máquinas instaladas en cada medio de transporte al momento del pago y actualizado en forma asíncrona con una base de datos central. Esto permite que los tiempos de respuesta de las transacciones sean inmediatos independientemente de la disponibilidad de conexión a Internet. La apertura a tarjetas de crédito y débito o a pagos mediados por fintech requeriría conectividad segura y permanente. Cualquier interrupción podría significar el aumento del tiempo de transacción o su imposibilidad.

2.

A través de la nominalización de las tarjetas SUBE el Estado nacional –u otras autoridades locales adheridas al sistema, de corresponder– es capaz de asignar descuentos y distintas categorías de usuario/tarifa. Esta posibilidad, que en el AMBA se limita básicamente al "atributo social", es ampliamente explotada en los principales sistemas del mundo, con distintos esquemas de tarifa para residentes, estudiantes o pasajeros frecuentes. Si esta información no fuera portable a otros medios de pago, la tarjeta propia de SUBE –aún modernizada– seguiría siendo la única opción para aplicar cualquier tarifa especial. Este es el caso en sistemas como OMNY en Nueva York u Orbit en Londres, donde el pago con medios ajenos a la tarjeta propia del sistema supone siempre el pago de la tarifa de adulto base.

3.

La desarticulación del "monopolio" de Nación Servicios en la gestión del sistema es, en todo caso, una decisión política que corresponde al gobierno, así como lo fue en su momento la creación del sistema SUBE, cuyo propósito inicial estaba más bien orientado a eliminar cualquier intermediación entre los usuarios y el Estado nacional, como regulador y financiador del sistema de transporte. Particularmente, es público y notorio que en la visión del gobierno de Javier Milei el Estado debe limitarse a funciones mínimas y esenciales, librando cualquier esfera posible de la actividad –incluyendo el sistema de transporte en su conjunto– a la iniciativa privada. Con todo, cabe notar que la gestión financiera de SUBE aparece como un negocio especialmente redituable que, más allá de quién o quiénes lo capturen, resulta de interés público orientar en función de la mejora continua del sistema de transporte público.

4.

Vinculada íntimamente con la gestión de SUBE está la definición sobre la continuidad de los subsidios, también una decisión política, tanto del gobierno nacional –como administrador del sistema SUBE y en relación a los transportes a su cargo: trenes y colectivos nacionales– como de la Provincia de Buenos Aires –líneas de colectivos provinciales y municipales–, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –en principio, sólo el subte porteño–, al menos en lo referido al sistema

de transporte público del AMBA. Un escenario donde distintas empresas de medios de pago compitan entre sí no ya por la gestión integral del sistema sino directamente por el favor de los distintos prestadores de transporte público, como dejó trascender el gobierno, aparece potencialmente incompatible con la centralización de datos de viaje y la gestión financiera que requiere un esquema de subsidio a la demanda.

5.

Uno de los mayores saltos de calidad que permitió la implementación de SUBE en el AMBA es que los gobiernos pasaron a contar, por primera vez, con datos de viaje en forma directa, sistemática y virtualmente inmediata. Si bien esto no reemplaza en forma completa a las tradicionales encuestas de transporte, permite producir un enorme volumen de información estadística para la toma de decisiones: mapas de demanda, identificación de corredores insatisfechos (o eventualmente sobreofertados), recorrido de las distintas unidades de transporte público, etc. Por otro lado, permitió también una fiscalización más efectiva de las empresas prestadoras, permitiendo mejorar los criterios de asignación de subsidios y, en última instancia, un uso más eficiente de los fondos públicos volcados al sistema de transporte. Cualquier reforma de los medios de pago debería, en interés de la política pública, preservar la integridad de la producción de datos de uso del sistema de transporte.

6.

A partir de su expansión a otras ciudades del país fuera del AMBA, SUBE alcanzó la dimensión de un sistema nacional como medio de pago y acceso al transporte público. Así como facilitar el pago con tarjeta bancaria puede ser un incentivo para el uso del transporte público por parte del turismo extranjero, a nivel nacional la ubicuidad de SUBE facilita que un turista de Buenos Aires pueda tomar un colectivo en Mar del Plata, un trolebús en Rosario o el Metrotranvía en Mendoza. Son muy pocos los países que cuentan con un sistema unificado a nivel nacional, un activo especialmente valioso: pueden mencionarse los casos de los Países Bajos (la tarjeta OV-chipkaart, administrada por un consorcio de empresas de transporte público) y de Nueva Zelanda, que está ultimando el lanzamiento de un sistema similar a SUBE, de gobernanza pública y gestión privada. Cualquier reforma de los medios de pago de SUBE, especialmente en un contexto de libre competencia entre distintos operadores privados, debería procurar preservar la unidad del sistema.