



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

**“La política de multipago en el
transporte público de la Ciudad de Buenos Aires”**

Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencias Políticas

Seminario de Investigación - Comisión 4 CCPP AM

Alumno: Tomás Ignacio Francezón

Profesores: Pato - Katunskis

Año: 2026

Agradecimientos

A mi familia, por acompañarme en este largo proceso académico, ya sea desde las tempranas horas de la madrugada para alcanzarme a la facultad hasta por las incontables veces que me acercaron un mate mientras estudiaba. Especialmente a mi mamá, Aldana, que a lo largo de este camino siempre prestó una mano, tanto desde su rol de madre como de maestra. Por siempre enseñarme, por escucharme y entenderme a pesar de los desencuentros.

A mis amigos, sin quienes no hubiera podido encontrar la motivación y la constancia para seguir adelante. Por prestarme alojamiento cuando más lo necesitaba para poder cursar. Por escucharme en los momentos en que sentía que esta etapa jamás iba a llegar a su fin.

A mi tía abuela, Gaby, gracias a quien estos estudios fueron posibles. Por siempre aplaudir cada paso y cada logro.

A Lala, por siempre estar presente a pesar de la distancia, de maneras que pocas personas logran.

Al Centro de Estudiantes, por hacerme quien soy hoy y por haberme brindado herramientas que construyeron mi identidad. Por abrirme mil y una puertas. Estaré en constante deuda con todo lo que me brindó.

A mi tutora, Macarena, por haberme acompañado en este arduo proceso en el que el trabajo es constante y pocas veces reconocido. Gracias a ella hoy terminé una gran etapa de mi vida.

Por último, a la universidad, por haberme dado una gran familia y amigos que atesoraré por el resto de mi vida. Por siempre prestar atención a mis necesidades, por su excelencia académica y, sobre todo, por su calidez humana.

Índice

1. Introducción.....	4
2. Situación Problemática.....	5
3. Estado del Arte.....	9
4. Marco Teórico.....	13
5. Diseño Metodológico.....	16
6. Desarrollo.....	17
6.1. Ingreso a la Agenda.....	17
6.2. Diseño y Formulación.....	22
6.3. Implementación.....	25
6.4. Evaluación.....	27
7. Conclusiones.....	32
8. Bibliografía.....	34

1. Introducción

El transporte público urbano constituye uno de los servicios esenciales cuya regulación, planificación y supervisión corresponde al Estado, mientras que su operación suele estar a cargo de empresas privadas bajo esquemas de concesión. Las decisiones sobre su organización y financiamiento reflejan prioridades políticas concretas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el sistema de transporte público ha sido históricamente gestionado a través de la tarjeta SUBE como único medio de pago, sistema que fue implementado en 2009 y rigió como medio exclusivo para abonar durante más de una década.

En 2024, el gobierno nacional impulsó un proceso de desregulación que habilitó la incorporación de nuevos medios de pago en el transporte público, dando lugar a la política de multipago. Esta medida fue relevante porque, hasta ese momento, la normativa nacional establecía a la SUBE como el único medio válido para abonar el transporte público, lo que impedía a cualquier jurisdicción —incluyendo la Ciudad de Buenos Aires— implementar medios de pago alternativos por su cuenta.

En Argentina, la gestión del transporte público está distribuida entre distintos niveles de gobierno: el Estado nacional regula los servicios que atraviesan más de una jurisdicción, mientras que el GCBA administra el subterráneo y las líneas de colectivo que circulan exclusivamente dentro de sus límites. Esta distribución de competencias explica por qué la desregulación nacional fue una condición necesaria para que la Ciudad pudiera implementar el sistema de multipago, permitiendo a los usuarios abonar el servicio mediante tarjetas de débito, crédito y billeteras virtuales.

El presente trabajo tiene como propósito analizar el desarrollo de esta política pública durante el período 2024-2025, a través del estudio de fuentes oficiales, normativa, artículos periodísticos y bibliografía académica. Para ello, se adopta el enfoque procesal de las políticas públicas, que permite examinar el proceso a través de sus distintas etapas: ingreso a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

2. Situación Problemática

La vida en sociedad está atravesada por la relación con el Estado. Los gobiernos intervienen en esa relación a través de las políticas públicas, entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que un gobierno lleva a cabo para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997). En una línea similar, Meny y Thoenig (1992) definen a las políticas públicas como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental; es decir, como aquellos actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia, que se presentan como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado.

En este marco, el presente trabajo se propone analizar una política pública en particular: **la incorporación del sistema de multipago en colectivos y subtes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el contexto del Sistema Integrado de Movilidad Urbana**. Esta política constituye un caso de interés por su reciente implementación en 2025 y por los debates que ha generado en torno a la accesibilidad, la inclusión social y la modernización del transporte público urbano.

En Argentina, la manera en que el usuario abonaba el servicio del transporte público fue evolucionando a medida que las nuevas tecnologías fueron avanzando. Durante gran parte del siglo XX la manera en que se pagaba un colectivo era en efectivo. Llegando a la década del 90 se había incorporado la máquina expendedora, que requería abonar solo con monedas, hasta llegar al siglo XXI que se implementó la famosa tarjeta SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico), que trajo grandes revoluciones en el sistema de transporte urbano y suburbano. Finalmente, el 23 de enero de 2025 el gobierno de la Ciudad dispuso en 18 unidades de la línea 44 el sistema multipago. Este modo de pago se fue ampliando a las 30 líneas de colectivos pertenecientes a la Ciudad.

El sistema multipago está diseñado para facilitar el pago del transporte público, ya que “esta tecnología permite abonar los pasajes con tarjeta de débito y crédito y celulares o relojes con tecnología NFC¹, además de la tarjeta SUBE.” (GCBA, 2025).

¹ NFC (Near Field Communication) es una tecnología que permite la comunicación de corto alcance entre dos dispositivos inalámbricos de manera cómoda y rápida.

El sistema multipago está integrado a diversas medidas relacionadas al transporte público. Estas medidas incluyen mejoras infraestructurales en estaciones de subte y premetro, renovaciones y equipamiento de seguridad en colectivos de la Ciudad, incorporación de colectivos eléctricos en el casco histórico y readecuación de autopistas. Si bien todas estas políticas pueden ser analizadas de forma individual, la incorporación del sistema multipagos es la que generó gran debate entre los usuarios. Además, fue también una de las medidas más expansivas: si bien comenzó con líneas de colectivo que circulan exclusivamente dentro de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el sistema se fue extendiendo rápidamente hacia líneas del AMBA que también transitan por la provincia de Buenos Aires, excediendo así el alcance inicial de la medida porteña. En contraposición al desfinanciamiento en infraestructura y obra pública que manifestó el recorte presupuestario del gobierno nacional, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sostuvo este tema como uno de sus principales pilares de gobierno, la obra pública.

El equipo del Ministerio de Hacienda y Finanzas, encabezado por Gustavo Arengo, delineó las principales partidas. Según el funcionario, el presupuesto “hace foco en un plan de obra pública que cuadruplica la inversión en transporte y movilidad” y destina el 62% a áreas sociales. Educación recibirá el 20% de los fondos, seguida por Salud, con el 16,5%. Entre las obras más relevantes figuran la construcción de la línea F, la renovación de la línea B de subte y mejoras en las líneas A, C, H y el Premetro. Además, se asignan recursos para la modernización del autódromo Óscar y Juan Gálvez con el objetivo de que alcance categoría internacional y reciba competencias como el MotoGP en 2027. (Perujo Rivas, 2025)

Para el análisis de esta política se adoptará, tal como se mencionó en la introducción, el enfoque procesal, que permite examinar las distintas etapas que atraviesa una política pública desde su surgimiento hasta su evaluación.

En este contexto, la incorporación del sistema multipago en el transporte público plantea una serie de interrogantes relevantes. Si bien esta política se presenta como una innovación orientada a mejorar la eficiencia del sistema y facilitar el acceso al servicio, también genera debates en torno a sus posibles efectos en términos de inclusión social, accesibilidad y convivencia con el sistema SUBE. De esta manera, el multipago no solo constituye un

cambio tecnológico, sino también una transformación en la forma en que el Estado interviene en la regulación y organización del transporte público.

El presente trabajo se propone responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se desarrolló la política pública de multipago en el sistema de transporte público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 2024-2025? ¿Cómo ingresó el sistema de multipago en la agenda gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cómo se formuló la política pública de multipago? ¿Cómo se implementó el sistema de multipago en el transporte público de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cuáles fueron los resultados y efectos de la política de multipago en el sistema de transporte público de la Ciudad de Buenos Aires?

Objetivos Generales y Específicos

Objetivo general:

Analizar el desarrollo de la política pública del sistema de multipago en el sistema de transporte público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 2024-2025, a través de sus etapas de ingreso a la agenda, formulación, implementación y evaluación.

Objetivos específicos:

- Describir el ingreso del sistema de multipago en la agenda gubernamental y agenda pública de la Ciudad de Buenos Aires
- Caracterizar el proceso de formulación de la política pública de multipago.
- Analizar la implementación del sistema de multipago en el transporte público de la Ciudad de Buenos Aires.
- Analizar los resultados y efectos de la política de multipago en el sistema de transporte público de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Estado del Arte

La digitalización de los sistemas de pago en el transporte público ha sido objeto de creciente interés en los últimos años. La incorporación de tecnologías de pago sin contacto, billeteras digitales y sistemas de pago abiertos (open-loop) ha sido presentada como una innovación capaz de mejorar la eficiencia operativa de los sistemas de transporte y simplificar la experiencia de los usuarios. Sin embargo, diversos autores han señalado que estos avances también plantean desafíos vinculados a la inclusión social y al acceso al sistema de transporte para determinados sectores de la población.

En este sentido, Pike (2025) analiza la implementación de sistemas de pago abiertos en el transporte público y señala que estos mecanismos permiten utilizar tarjetas bancarias o billeteras digitales para pagar directamente los viajes, sin necesidad de adquirir una tarjeta específica del sistema de transporte. Según Pike (2005), este tipo de sistemas puede mejorar la eficiencia del sistema y facilitar el acceso al servicio al simplificar el proceso de pago. No obstante, Pike (2005) advierte que la expansión de estos mecanismos también puede generar problemas de inclusión, ya que su funcionamiento depende del acceso previo a instrumentos financieros y tecnologías digitales.

En este contexto, los usuarios que no poseen cuentas bancarias, tarjetas de crédito / débito o dispositivos tecnológicos adecuados pueden enfrentar mayores dificultades para utilizar el transporte público en sistemas que avanzan hacia modelos de pago completamente digitalizados. Esta preocupación es retomada y profundizada por Golub et al (2022), quien analiza los problemas de equidad asociados a la adopción de sistemas de pago sin efectivo (cashless) en el transporte público. A partir de un estudio realizado en distintas ciudades de Estados Unidos, los autores mencionados examinaron cómo la eliminación del efectivo puede afectar a determinados grupos sociales que dependen de este medio de pago para acceder al transporte. Este estudio muestra que, si bien los sistemas de pago digital pueden generar beneficios operativos, como la reducción de costos de recaudación, la agilización del abordaje de pasajeros y la mejora en la obtención de datos sobre el uso del sistema, también pueden producir efectos excluyentes. Los autores señalan que ciertos grupos de usuarios presentan mayores riesgos de quedar excluidos de estos sistemas, especialmente las personas de bajos ingresos, los adultos mayores y aquellos que no poseen acceso regular a servicios bancarios, internet o teléfonos inteligentes. En consecuencia, Golub et al (2022) sostienen

que la transición hacia sistemas de pago digitales debe contemplar mecanismos que eviten la exclusión de estos sectores, mediante estrategias que mantengan opciones de pago alternativas o faciliten el acceso a las nuevas tecnologías.

Por otro lado, además de los problemas de inclusión, también se ha prestado atención a los factores que influyen en la adopción de tecnologías de pago digital en el transporte público. En esta línea, Mogaji y Nguyen (2024) analizan la introducción de sistemas de pago digital sin contacto en el transporte público de Lagos, Nigeria, a partir del caso de la Cowry Card. A través de entrevistas, trabajo etnográfico y análisis de interacciones en redes sociales, los autores examinan cómo los usuarios adoptan y se relacionan con esta nueva tecnología de pago.

El estudio muestra que la adopción de sistemas de pago digitales depende de diversos factores, entre los que se destacan la familiaridad de los usuarios con la tecnología, la percepción de seguridad del sistema, la facilidad de uso y la influencia de los entornos sociales.

Asimismo, los autores destacan que en contextos donde predominan economías informales y el uso del efectivo sigue siendo ampliamente extendido, la implementación de tecnologías digitales puede enfrentar obstáculos adicionales vinculados a la infraestructura tecnológica, la alfabetización digital de los usuarios y la confianza en los sistemas electrónicos.

Estos estudios permiten ver los posibles problemas que enfrenta una economía informal como la de Argentina a la hora de adoptar estas tecnologías.

Estos estudios muestran que la digitalización de los sistemas de pago en el transporte público es una tendencia global asociada a procesos más amplios de modernización tecnológica de los servicios urbanos. No obstante, los autores también advierten que la adopción de estos sistemas plantea tensiones entre eficiencia operativa e inclusión social.

El pago de transporte público con medios de pago digitales, ya había sido implementada en algunas ciudades del mundo. Susan Pike (2025) en su trabajo de investigación los denomina “open-loop payments”. Pike (2025) señala que los sistemas de pago abiertos en el transporte público pueden presentar dificultades de acceso para los sectores de menores ingresos, que suelen tener menor acceso a instrumentos financieros digitales y, al mismo tiempo, mayor dependencia del transporte público. Sin embargo, la evidencia reciente en Argentina muestra una tendencia diferente. La investigación “Billeteras virtuales en Argentina Estado actual y perspectivas de evolución en el ecosistema financiero digital”, llevada a cabo por Sevilla y

Velásquez (2025), resalta que estas herramientas han ampliado el acceso a servicios financieros y han permitido la inclusión de sectores históricamente no bancarizados, funcionando en muchos casos como el primer contacto con el sistema financiero formal. Asimismo, datos recientes brindados en Infobae (2026) muestran una reducción de los niveles de pobreza y un crecimiento de los sectores medios en la Ciudad de Buenos Aires, lo que sugiere un contexto socioeconómico más favorable para la adopción de medios de pago digitales.

A su vez, se puede hacer referencia a una investigación llamada “Smart Mobility Solutions: Evaluating the Integration of Cashless Payment Systems in Public Transportation for Enhanced Efficiency” de Bournemouth University, que plantea cómo las tecnologías *cashless*² generaron mejoras en el funcionamiento del transporte.

Hasta ahora hemos visto que todos los autores presentan una dualidad de las tecnologías en el transporte público. Por un lado los autores destacan los beneficios asociados a la simplificación del pago y la optimización de la gestión del sistema, pero por otro lado, no dejan de subrayar la necesidad de considerar las desigualdades en el acceso a servicios financieros y tecnologías digitales. En este sentido, el análisis de estas políticas requiere no solo examinar sus ventajas tecnológicas, sino también evaluar sus implicancias sociales y su impacto en el acceso al transporte público.

En esta línea, Sevilla y Velásquez (2025) examinan el crecimiento de las billeteras virtuales en América Latina y sostienen que estas herramientas han ampliado el acceso a servicios financieros para sectores de la población tradicionalmente excluidos del sistema bancario. En el caso argentino, los autores destacan que el desarrollo de estas plataformas ha permitido que una mayor proporción de la población acceda a medios de pago digitales, lo que podría contribuir a facilitar la adopción de nuevos sistemas de pago en distintos servicios, incluido el transporte público. En consecuencia, si bien se presentan autores que advierten sobre los riesgos de exclusión asociados a la digitalización de los pagos, otros sugieren que la expansión de las tecnologías financieras puede también generar nuevas oportunidades de inclusión.

En síntesis, es posible decir que la incorporación de sistemas de pago digitales en el transporte público constituye una tendencia global asociada a procesos de modernización

² Es un sistema de pago digital que elimina el uso de dinero físico, utilizando medios electrónicos como tarjetas, aplicaciones móviles, códigos QR o pulseras NFC/RFID.

tecnológica de los sistemas de movilidad urbana. No obstante, los estudios analizados también evidencian que estas innovaciones plantean tensiones entre eficiencia operativa, adopción tecnológica e inclusión social.

En el plano local, Szenkman (2015) analiza los desafíos de gestión del sistema de transporte público del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y señala que, en la última década, la demanda de movilidad creció de forma exponencial mientras que la calidad del servicio ferroviario se deterioró significativamente. La autora destaca que el sistema carece de un enfoque integral de política de movilidad de alcance metropolitano y que la fragmentación jurisdiccional entre el gobierno nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la provincia dificulta la coordinación de las decisiones. Este diagnóstico resulta relevante para comprender el contexto institucional en el que se inscribe la política de multipago: una intervención que, si bien no aborda los problemas estructurales de la red, sí introduce una modificación en la forma en que el Estado organiza el acceso al servicio de transporte público.

En una línea similar, el Centro Argentino de Ingenieros y la Academia Nacional de Ingeniería (CAI-ANI, 2024) señalan que el principal problema del transporte en el AMBA no es solo de infraestructura sino de gobernanza: lo que existe no es un sistema de transporte integrado sino un conjunto de medios desarticulados, producto de décadas de ausencia de planificación y coordinación interjurisdiccional. El informe destaca que la multiplicidad de actores y jurisdicciones involucradas —nación, Ciudad de Buenos Aires y provincia— dificulta la implementación de políticas coherentes y sostenidas en el tiempo. Este diagnóstico resulta relevante para comprender el contexto institucional en el que se inserta la política de multipago: una medida que, aun siendo de alcance jurisdiccional acotado, debió articularse entre distintos niveles de gobierno para poder implementarse en líneas de colectivos que trascienden los límites de la Ciudad.

En este marco, el análisis de la política de multipago implementada en el sistema de transporte público de la Ciudad de Buenos Aires es fundamental para comprender cómo estos debates se manifiestan en el contexto local. Se permite examinar de qué manera la incorporación de nuevos medios de pago se articula con las transformaciones del sistema de pagos digitales en Argentina y cuáles son sus implicancias en términos de accesibilidad, adopción por parte de los usuarios y funcionamiento del sistema de transporte urbano.

4. Marco Teórico

En primer lugar, es pertinente definir qué es una política pública. Meny y Thoenig (1992) sostienen que una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público (la política funciona con los 3 niveles de gobierno es decir, nacional, provincial y municipal; y 3 poderes, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial) y de legitimidad gubernamental. Las políticas públicas son aquellos actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

En un sentido amplio, todas las acciones del Estado son política pública, pero el Estado no responde a todas las demandas sociales, dado que los recursos son limitados, y debe establecer prioridades.

Por su parte, Tamayo (1997) sostiene que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

En segundo lugar, se vuelve necesario mencionar el enfoque que se usará en el presente trabajo para ver el ciclo de análisis de la política pública es el planteado por Stephenson (1989): el modelo procesal. Dentro del proceso de la elaboración de una política pública hay distintas secuencias de etapas. Es un esquema ideal y teorizado pero sirve para esquematizar un proceso. En este esquema podemos identificar distintos pasos que posee una política pública:: ingreso de la problemática a la agenda, formulación de la política, formalización de la política, implementación y evaluación.

En tercer lugar, dentro del proceso de elaboración de una política pública es fundamental comprender cómo determinados problemas logran captar la atención del gobierno y convertirse en objeto de acción estatal. En este sentido, distintos autores señalan que no todos los problemas sociales ingresan automáticamente en la agenda gubernamental, sino que existe un proceso de selección y priorización. Aguilar Villanueva (1993) distingue entre agenda pública o sistémica, que refiere al conjunto de cuestiones que la sociedad percibe como problemáticas y que requieren atención, y la agenda de gobierno o institucional, compuesta por aquellos temas que efectivamente son considerados por las autoridades como objeto de

decisión e intervención. En una línea similar, Pereyra Rodríguez (2010) señala que la agenda de gobierno está integrada por los problemas, demandas o cuestiones que los gobernantes seleccionan como prioritarios para la acción pública. De esta manera, el estudio de la agenda permite comprender cómo ciertos temas logran transformarse en políticas públicas, mientras que otros permanecen fuera de las prioridades gubernamentales.

En el caso de la política de multipago en el transporte público de la Ciudad de Buenos Aires, esta distinción resulta particularmente útil. La problemática de los medios de pago en el transporte formaba parte de la agenda pública desde antes de la intervención estatal: la expansión de billeteras virtuales y pagos con QR en el comercio cotidiano generó una percepción social de inequidad, dado que el transporte público permanecía como uno de los pocos ámbitos donde el pago digital no era posible. Sin embargo, esta demanda no se tradujo de manera inmediata en una política gubernamental. Fue recién con el decreto 698/2024 del gobierno nacional y la posterior implementación por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que la cuestión pasó de la agenda pública a la agenda gubernamental, materializándose en una intervención concreta del Estado.

En cuarto lugar, es necesario definir el concepto de transporte público, dado que constituye el objeto sobre el cual se aplica la política analizada. El transporte público puede entenderse como el conjunto de servicios de movilidad urbana prestados de manera colectiva, accesibles a toda la ciudadanía mediante el pago de una tarifa, y cuya provisión es responsabilidad del Estado ya sea de forma directa o a través de la regulación de operadores privados. En tanto servicio público, el transporte está sujeto a principios de continuidad, regularidad, uniformidad y accesibilidad, que obligan al Estado a garantizar su prestación de manera equitativa (CAI-ANI, 2024). En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, el transporte público de pasajeros comprende una red de colectivos, subterráneos y ferrocarriles metropolitanos administrados por distintas jurisdicciones, lo que complejiza su gobernanza y coordinación.

En quinto lugar, resulta relevante definir qué se entiende por medio de pago digital e inclusión financiera, conceptos centrales para comprender el alcance de la política de multipago. Un medio de pago digital es cualquier instrumento que permite realizar transacciones económicas a través de plataformas electrónicas, sin necesidad de dinero en efectivo, incluyendo tarjetas de débito y crédito, y billeteras virtuales. Su expansión ha sido

acompañada por procesos de inclusión financiera, entendida como el acceso de sectores de la población históricamente no bancarizados a servicios financieros formales. En el contexto argentino, Sevilla y Velásquez (2025) señalan que la proliferación de billeteras virtuales ha favorecido la incorporación de nuevos usuarios al sistema de pagos digitales, reduciendo barreras de acceso vinculadas a la tenencia de cuentas bancarias tradicionales.

Finalmente, es pertinente incorporar el concepto de desregulación como herramienta de política pública. La desregulación implica la reducción o eliminación de normas estatales que restringen la competencia en un determinado mercado o sector, con el objetivo de promover la participación de nuevos actores y ampliar las opciones disponibles para los usuarios. En el caso que nos ocupa, el decreto 698/2024 del gobierno nacional habilitó la apertura del mercado de medios de pago en el transporte público, poniendo fin al monopolio de la SUBE y permitiendo la incorporación de nuevos operadores y tecnologías de pago. Cabe destacar que otras jurisdicciones como Córdoba ya contaban con medios de pago alternativos antes de este decreto, dado que su sistema de transporte urbano opera bajo jurisdicción provincial con tarjeta propia (la BANCOR) sin depender de la normativa nacional. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, las líneas de colectivo están reguladas a nivel nacional, lo que hacía necesaria la desregulación nacional para habilitar medios alternativos de pago.

5. Diseño Metodológico

El presente trabajo está enmarcado dentro de un enfoque cualitativo de análisis de políticas públicas. Este se desarrolla a partir de un estudio de caso centrado en la política de multipago implementada en el sistema de transporte público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este enfoque permite analizar en profundidad una política pública específica dentro de su contexto institucional y político.

Para el análisis se utiliza el modelo procesal del ciclo de las políticas públicas propuesto por Stephenson (1989), el cual concibe a las políticas públicas como un proceso que atraviesa distintas etapas secuenciales. Este modelo es considerado un esquema ideal, ya que en la práctica resulta difícil extrapolar estas fases de manera lineal a la realidad, pero sirve como herramienta analítica para estudiar y organizar el análisis de una política pública. Asimismo, el modelo tiene carácter cíclico, dado que la evaluación de una política puede retroalimentar el surgimiento de nuevos problemas en la agenda. El trabajo se organiza en torno a las siguientes etapas: ingreso del problema en la agenda gubernamental, formulación de la política, formalización de la decisión, implementación y evaluación.

La información utilizada para el análisis se basa principalmente en fuentes secundarias, tales como documentos oficiales, normativa y comunicados del gobierno, así como también artículos periodísticos y bibliografía académica vinculada al tema. El tratamiento de estas fuentes se realizó mediante análisis documental, examinando cada una en función de las etapas del ciclo de políticas públicas que estructura el trabajo: ingreso a la agenda, formulación, implementación y evaluación. De este modo, los documentos fueron analizados con el objetivo de reconstruir el proceso de desarrollo de la política de multipago, identificando los actores intervinientes, las decisiones adoptadas y los efectos observados en cada etapa.

6. Desarrollo

6.1. Ingreso a la Agenda

La agenda es el conjunto de temas y asuntos que los gobiernos toman en consideración para su eventual resolución. Es importante destacar que los recursos son limitados, por ende, los gobiernos a la hora de abordar distintas problemáticas, deben hacerlo de forma estratégica y en simultáneo. Los gobiernos no pueden tener en cuenta todas las problemáticas y no todas las problemáticas entran en agenda.

Subirats (1993) plantea que los problemas no son objetivos, sino que van a estar atados a la interpretación del analista, que será quien construirá su propia definición del problema. Por lo tanto, los problemas están atados a la subjetividad del analista, que es quien construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.

Es importante que, además de definir el problema, haya una búsqueda para solucionarlo. Para que el tema entre en agenda es importante que los *agenda setters*³ influyan sobre este.

Entonces, ¿cómo fue ingresando el sistema multipago en la agenda? No fue casual la mención que hace Subirats (1993) sobre el analista y cómo éste se posiciona frente al problema. El transporte público en Argentina y más específicamente en AMBA presenta grandes problemas, pero la forma de pagarlo no era un tema prioritario para los usuarios.

Esto comenzó a tomar relevancia con el auge de Javier Milei. Si bien no parecía haber una relación directa, el actual presidente había comenzado una campaña política en contra de los “monopolios estatales”. Su bandera “anarcocapitalista liberal libertario” venía con la idea de un líder que iba a terminar y romper con esos monopolios, y dentro de esos enemigos creados para su campaña, una de esas fue la tarjeta SUBE.

El modelo económico impulsado por Milei tenía entre sus ejes centrales la desregulación y la desburocratización de distintos sectores. En este marco, el sistema SUBE —como mecanismo monopólico de pago estatal— fue señalado como uno de los casos que el gobierno entendía como contrarios a la libre competencia y la apertura del mercado.

³ Actor que instala un tema al ojo del público y logra que el gobierno lo considere para actuar. Es decir, alguien que influye en qué temas entran en la agenda política.

La SUBE fue implementada en Argentina como un sistema de pago unificado para el transporte público que permite abonar viajes en colectivos, trenes y subtes mediante una tarjeta recargable. Antes de su creación, el pago del transporte se realizaba principalmente en efectivo, lo que generaba dificultades para los usuarios, falta de integración entre servicios y problemas para administrar los subsidios al sector. Con el objetivo de simplificar el acceso al transporte, mejorar el control de los subsidios y contar con información más precisa sobre el uso del sistema, el Estado nacional impulsó la creación de la SUBE a fines de la década de 2000. Su implementación comenzó de manera progresiva desde 2009, primero en algunas líneas de colectivo del Área Metropolitana de Buenos Aires y luego extendiéndose a trenes y subtes, hasta convertirse en el principal medio de pago del transporte público en gran parte del país. La SUBE permitió no solo unificar el sistema de pago, sino también aplicar políticas como la tarifa social y mejorar la planificación del transporte a partir de los datos de uso recopilados.

El sistema SUBE como tal no generaba demasiados problemas para el usuario. Sin embargo, tenía ciertas debilidades, como el hecho de que las recargas debían acreditarse en kioscos o celulares. Esto fue cambiando a que las mismas máquinas de cobro de los colectivos pudieron acreditar saldos.

Este contraste entre la expansión de los medios de pago digitales en el comercio cotidiano y su ausencia en el transporte público, comenzó a volverse cada vez más evidente para los usuarios. Durante los años previos al decreto 698/2024, el uso de tarjetas de débito y crédito, billeteras virtuales y pagos por QR se había generalizado en Argentina y en el mundo: supermercados, restaurantes, comercios y servicios de todo tipo adoptaron estas tecnologías de manera acelerada. Sin embargo, el transporte público permanecía como uno de los pocos ámbitos donde el pago digital no era posible, siendo la tarjeta SUBE el único medio habilitado. Esta brecha entre la realidad del ecosistema de pagos y las posibilidades del transporte público contribuyó a que la cuestión comenzará a percibirse como un problema, tanto entre los usuarios como entre actores políticos y privados con interés en el sector.

En 2023, el gobierno anterior comenzó a probar formas de permitir pagar los pasajes con el teléfono después de que se produjera una escasez del plástico utilizado para fabricar las tarjetas SUBE. La situación se convirtió en un problema creciente, dado que en ese momento era el único medio para pagar el transporte público en la mayoría de las ciudades. (Buenos Aires Herald, 2024).

La problemática de la SUBE no se limitaba a la escasez de tarjetas. En junio de 2023, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) publicó un documento en el que señalaba que el sistema había quedado tecnológicamente desactualizado y reclamaba la universalización de los medios de pago en el transporte. Entre las debilidades identificadas, ADEBA destacaba la baja disponibilidad del plástico, la dependencia de puntos físicos de recarga y la imposibilidad de pagar con tarjetas de débito, crédito o billeteras virtuales, medios que ya eran de uso cotidiano en el comercio argentino. El documento advertía que existían más de 91 millones de plásticos emitidos entre tarjetas bancarias y prepagas de fintechs⁴ que no podían utilizarse en el transporte público, y planteaba la necesidad de complementar la SUBE con tecnologías contactless ya disponibles en el mercado.

La cuestión de los medios de pago en el transporte no surgió de manera repentina con el decreto 698/2024, sino que venía siendo discutida en el ámbito legislativo desde al menos 2023. En el Congreso Nacional, distintos bloques presentaron proyectos de ley orientados a habilitar medios de pago alternativos en el transporte público. En julio de 2023, el diputado Juan Manuel López (Juntos por el Cambio) presentó un proyecto que proponía la interoperabilidad de medios de pago electrónicos en el transporte. En agosto del mismo año, el diputado Jorge Rizzotti (UCR) impulsó el proyecto "SubeDigital", orientado a permitir el pago mediante tecnología NFC. Ya en 2024, el diputado Damián Arabia (PRO) presentó un proyecto de universalización de medios de pago en el transporte. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el diputado Hernán Reyes (Juntos por el Cambio) propuso en diciembre de 2023 convocar a un concurso para incorporar el pago mediante dispositivos móviles. Ninguno de estos proyectos llegó a convertirse en ley, pero evidencian que el tema ya había ingresado a la agenda pública y legislativa antes de la intervención del Poder Ejecutivo Nacional.

El problema de transporte reside en otros ejes como la frecuencia de los colectivos, especialmente a la noche/madrugada, el precio de las tarifas, la condición de los colectivos, entre otros. Siguiendo con Subirats (1993), el problema del medio de pago fue definido por el gobierno (analista) desde el día uno.

⁴ Las fintechs (tecnología financiera) son empresas que utilizan la tecnología, como aplicaciones móviles y plataformas digitales, para ofrecer servicios financieros innovadores, ágiles y accesibles, sin depender de sucursales físicas. Engloban sectores como pagos, préstamos, inversiones y seguros, buscando mejorar la experiencia del cliente y la inclusión financiera.

"El Gobierno tomó la decisión, efectivamente, de *liberar* el sistema de pago en el transporte público", remarcó Manuel Adorni, en su momento vocero presidencial, en su conferencia de prensa el 8 de abril de 2024. "Simplificar un servicio que se creó hace 15 años y todavía seguía dependiendo de la carga en un kiosco o una estación de pago", explicó Adorni.

Esto culminó con el Gobierno eliminando el decreto 84/2009: "Impleméntase el Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.). El decreto 698/2024 permite así la aparición de otros medios de pago vinculados a dispositivos móviles y distintas modalidades de pago, con la finalidad de promover la competencia entre distintos proveedores de servicios de pago y la innovación."

Esta decisión fue tomando relevancia entre los usuarios, donde había grandes debates en Twitter, red social predilecta para debates políticos. Agenda setters y fusibles cercanos al gobierno buscaban instalar conversación y definición del problema.

"Colectivos de CABA: acaban de anunciar el sistema "multipago" como en los subtes. Gran decisión para *no depender únicamente de la SUBE* y su carga.[...]" (@MatiasAntico, 2024) aportaban personas en Twitter. "Se terminó el monopolio del sistema SUBE y se habilitará el pago con tarjetas de crédito y débito en 30.000 colectivos de más de 60 ciudades del país y en 7 líneas de trenes del AMBA." (@TraductorTeAma, 2025)

Ante este ojo público, el gobierno de la Ciudad no se quedó atrás con esta agenda "anarcocapitalista".

Falta menos para que puedas pagar el subte de la forma que quieras [...] Ya estamos instalando el Sistema Multipago en el subte de la Ciudad. Pronto vas a poder usar tu tarjeta de crédito, débito o incluso tu celular para pagar en los molinetes. [...] Lo dijimos en campaña y lo estamos cumpliendo: la SUBE como único medio de pago no va más. (Jorge Macri, 2024).

El tema ya había generado un efecto cascada donde la agenda adoptada por el gobierno nacional ya estaba siendo adoptada por la Ciudad de Buenos Aires.

La instalación del tema en la agenda pública también generó una respuesta inmediata por parte de actores privados, en particular bancos y fintechs, que vieron en la desregulación una oportunidad para posicionarse en un mercado hasta entonces vedado. Desde el inicio de la implementación del multipago, distintas entidades lanzaron promociones agresivas para incentivar el uso de sus medios de pago en el transporte: Mercado Pago ofreció el reintegro total del pasaje en colectivos con un tope de \$15.000 mensuales por usuario, Naranja X llegó a ofrecer hasta \$20.000 mensuales de reintegro pagando con NFC, mientras que bancos como BBVA, Galicia, Santander, ICBC, Supervielle, Banco Ciudad y Banco Macro lanzaron sus propias promociones con reintegros de entre el 70% y el 100% del valor del boleto (Chequeado, 2025). Según el economista especializado en transporte Rafael Skiadaressis, el uso de tarjeta y NFC "prendió inmediatamente por las fuertes promociones bancarias", y se estimó que la inversión del sector financiero durante los primeros seis meses de implementación alcanzó los \$7.500 millones (Chequeado, 2025). Esta reacción del sector privado evidencia que la política de multipago no fue solo una decisión gubernamental, sino que generó una dinámica donde los actores financieros encontraron en la nueva agenda una ventana de oportunidad para ampliar su base de usuarios.

6.2. Diseño y Formulación

Una vez instalado el tema en agenda, el problema debe poder transformarse en alternativas para la acción. Se fijan objetivos generales, objetivos específicos, metas (que estas deben ser posibles de cuantificar, temporalizar y georreferenciar el objetivo) y alternativas (son instrumentos y políticas que hay que llevar a cabo para lograr el objetivo general).

La etapa de formulación presenta dos fases. La primera se encarga de analizar el problema y buscar opciones para solucionarlo, anticipando distintas ventajas e inconvenientes. La segunda fase reduce las opciones a una sola.

A la hora de formular y diseñar las políticas públicas, existen tres grandes modelos de decisión: el racional absoluto, el racional limitado y el modelo incremental.

El modelo racional absoluto se basa en una secuencia muy estructurada en la cual el decisor analiza el problema de manera objetiva y pondera las diferentes soluciones según sus preferencias. Aquí es donde el decisor conoce todas las alternativas posibles. La consecuencia es que la solución que se elija será la mejor de las alternativas consideradas.

En el modelo racional limitado, los criterios de elección son escasos, varía la capacidad de generar un exhaustivo inventario de alternativas. Aquí el decisor hace lo mejor que puede con la información que puede obtener. Hay un pequeño número de alternativas que se disponen. Hay una satisfacción al intentar evitar lo peor.

Por último, el modelo incremental se basa en decisiones graduales, en lugar de una búsqueda de una decisión óptima o perfecta, se toman decisiones pequeñas y sucesivas que se ajustan con el tiempo a medida que se comprueban los efectos de las decisiones anteriores. En vez de analizar todas las alternativas posibles de manera exhaustiva, se consideran políticas que difieren sólo ligeramente de las políticas previas. Los administradores aprenden de la experiencia pasada y hacen ajustes, lo que permite corregir errores rápidamente y sin tomar decisiones drásticas.

En el marco de la política de multipago en el transporte público, se puede decir que esta política usó el modelo incremental. La política de multipagos no se la puede pensar de forma aislada, sino como un resultado gradual de modificaciones a lo largo de los años que se hicieron en el transporte público. Nos encontramos en una época donde, si bien este sistema multipago es algo nuevo y novedoso, no se vino a terminar por completo con la política de la

SUBE, ya que fue una política exitosa. La misma tuvo mejoras en los últimos años para que sea más fácil su uso y más amigable con el usuario.

Lo veíamos con la habilitación de poder acreditar cargas de la SUBE en colectivos, cosa que antes no podía hacerse.

“Con una nueva función, aquellas personas que realicen cargas en las tarjetas SUBE a través de billeteras virtuales o homebanking, ahora podrán acreditar lo cargado a bordo del transporte urbano.” (ANB, 2024).

También se vió reflejado el modelo incremental al no eliminar la SUBE, sino *liberar* el sistema para que haya libre elección de cómo pagar el transporte. Hay un reconocimiento de que la política de la SUBE fue muy buena, pero necesitaba modernizarse y el multipago fue una complementación a la política.

Adoptar esta modalidad resulta en varios beneficios para los millones de argentinos que utilizan el transporte público a diario ya que el pago se realiza de forma rápida, simple y eficiente. Si bien la tarjeta SUBE significó un avance en la modernización del transporte público, hoy, en el año 2025 y mientras atravesamos la cuarta revolución industrial y tecnológica, es necesario abrir el juego a nuevas formas de pago. Los beneficios de una iniciativa como esta son infinitos. En primer lugar, nuestra forma de acceder al transporte público ya no estaría a merced de un solo objeto: la SUBE. No solo esto, si no que, el ciudadano se ahorraría todos los problemas inherentes a este mecanismo, como su adquisición o los problemas para cargarla. Sin perjuicio de este avance, el presente proyecto no implica terminar con la SUBE sino sumar nuevos métodos de pago al ya existente. (Legislatura de CABA, 2025).

Esta línea de acción es la más pragmática a la hora de tomar decisiones, ya que reconoce las limitaciones de información y la imposibilidad de prever todas las consecuencias que una decisión puede tener en la sociedad. Permite además, realizar sucesivos ajustes a medida que las políticas son implementadas, lo que se traduce en un bajo costo político en caso de haber errores. Para Lindblom (1991), este modelo es preferible por sobre otros, ya que permite que los fines se modifiquen y actualicen a medida que avanzan las políticas. Este modo de formular políticas entiende la complejidad de la realidad social y se adapta a ella.

Es además, de vital importancia en esta instancia de formulación, delimitar el objetivo general, los específicos y las metas cuantificables que busca satisfacer la política a implementar. El objetivo general de la política consiste en facilitar y democratizar el acceso a la red de transporte público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promoviendo condiciones que permitan a los usuarios acceder al sistema de manera más simple, rápida y eficiente.

Dentro podemos encontrar los siguientes objetivos específicos:

- Ampliar los medios de pago.
- Agilizar el acceso al transporte.
- Reducir la dependencia de la SUBE como único medio.
- Facilitar el acceso a usuarios ocasionales y turistas.

Entre las principales medidas adoptadas para alcanzar los objetivos de la política se encuentran la implementación del sistema multipago, la ampliación de los medios de pago disponibles para los usuarios, la realización de pruebas piloto para evaluar la viabilidad técnica y operativa del sistema, la adaptación tecnológica de los dispositivos de cobro y la celebración de convenios con empresas y operadores para la implementación del sistema.

Frente al problema de la dependencia de un único medio de pago en el transporte público, existían distintas alternativas de política. Una primera posibilidad era mantener el sistema SUBE sin modificaciones sustanciales, limitándose a mejorar su funcionamiento. Una segunda alternativa consistía en modernizar el sistema existente mediante herramientas digitales, pero sin abrirlo a otros medios de pago. Finalmente, la opción adoptada fue la implementación del sistema multipago, que permite la utilización de diversos medios de pago electrónicos y busca facilitar el acceso al transporte y mejorar la eficiencia del sistema.

6.3. Implementación

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos. Es el pase de la potencia al acto, donde se ejecuta lo planificado en pos de cumplir un objetivo. En el caso en cuestión, se trata de la RESOLUCIÓN N.º 138/SECT/25 dictada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 29 de agosto de 2025. La Secretaría de Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires autorizó la realización de pruebas piloto para la incorporación del sistema multipago en las líneas de transporte público, con el objetivo de evaluar su viabilidad técnica y operativa antes de su implementación generalizada.

Una vez formalizada la política, comenzó su implementación de manera progresiva. En una primera etapa, se incorporaron nuevos medios de pago en la red de subterráneos, lo que permitió evaluar el funcionamiento del sistema en un entorno controlado. Posteriormente, se realizaron pruebas piloto en determinadas líneas de transporte automotor con el objetivo de analizar la viabilidad técnica y operativa del sistema multipago.

En base a los resultados obtenidos, se decidió ampliar estas pruebas a un mayor número de líneas, con el propósito de consolidar una plataforma de pagos abiertos interoperable y adaptada a los requerimientos técnicos y de seguridad establecidos por la autoridad de aplicación. Este proceso evidencia que la implementación de la política se desarrolló de manera gradual, permitiendo introducir ajustes y mejoras a medida que el sistema se expandía.

La Resolución establece que “las empresas interesadas en participar en la implementación de la presente prueba piloto como proveedoras de soluciones de procesamiento de pagos electrónicos sin contacto para el sistema de transporte público automotor de pasajeros, deberán acreditar el cumplimiento ante esta Secretaría de Transporte de los “Requisitos técnicos, de seguridad, trazabilidad e interoperabilidad”. (Pura Ciudad, 2025)

La implementación se desarrolló de manera gradual y en etapas. En una primera instancia, el sistema multipago fue incorporado en la red de subterráneos, donde se instalaron 275 molinetes en las 90 estaciones, lo que permitió evaluar el funcionamiento del sistema en un

entorno controlado. Posteriormente, mediante las Resoluciones 15/SECT/25 y 122/SECT/25, se autorizaron pruebas piloto específicamente en las líneas 44, 50 y 107, pertenecientes al grupo de las 31 líneas transferidas a la jurisdicción de la Ciudad. La elección de estas líneas respondió a la lógica de testear el sistema en un número acotado de recorridos antes de extenderlo al resto de la red. Finalmente, la Resolución 138/SECT/25 del 29 de agosto de 2025 amplió la prueba piloto a la totalidad de las líneas de jurisdicción de la Ciudad, con una duración de hasta un año prorrogable, estableciendo además que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se constituye como única y exclusiva administradora del sistema abierto de pago. La resolución también fijó requisitos técnicos, de seguridad, trazabilidad e interoperabilidad que debían cumplir los operadores tecnológicos interesados en participar. Se espera que el sistema se extienda posteriormente al resto de la red, que representa el 43% de los 1,5 millones de viajes diarios que se realizan en la ciudad (Infobae, 2025).

6.4. Evaluación

La evaluación consiste en el análisis de los efectos de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política, como sobre la sociedad en general. Implica la recolección, análisis e interpretación de información relativa al logro de los objetivos del programa. Este proceso atraviesa todas las fases de la política pública.

Este paso es importante, debe consistir en algo más que una evaluación ex post, es insuficiente evaluar las políticas solo después de su puesta en práctica. Hace falta un proceso continuo de análisis que acompañe el ciclo de vida de las políticas.

En la Argentina no es común que haya una evaluación de las políticas públicas. El evaluar aumenta la probabilidad de que mejoren el cumplimiento de los fines, permite ir ajustando los programas en función de necesidades, previstas o no previstas, ayuda a mejorar el rendimiento de los recursos públicos asignados para la gestión de políticas públicas y genera información que puede aumentar la transparencia y el control de los actos de gobierno.

Hacia finales de 2025, más de 19 millones de viajes por mes en el subte ya se hicieron con medios distintos a la SUBE. La flexibilización de medios de pago en el sistema multipago ha abierto el juego a distintos bancos, tarjetas y billeteras virtuales a ofrecer descuentos de hasta el 100% en el valor del pasaje. Un 35% de los pasajeros ya paga con el celular, tarjeta de débito o crédito.

La comparación de políticas y programas es un ejercicio de evaluación muy ventajoso y poco explorado en el país. La Ley de Presupuesto es una oportunidad inmejorable para debatir y evaluar las políticas ejecutadas y también los programas propuestos.

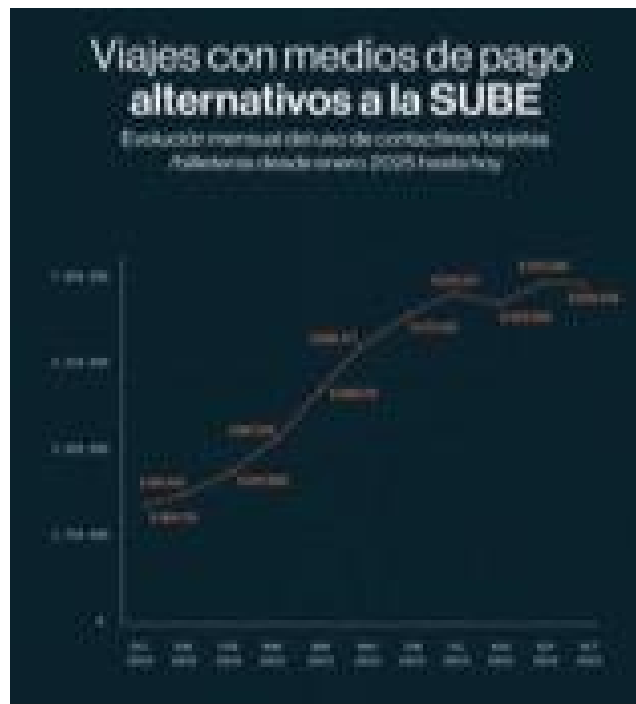
Analizando el presupuesto 2025 del Ministerio de Infraestructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se puede ver que hubo un foco en la modernización del sistema de transporte.

El presupuesto del ministerio superó el billón de pesos. Dentro de ese marco se incluyen programas específicos que se destinan a la planificación, gestión y modernización de la movilidad. Recordemos que la política de multipagos está contextualizada en el Sistema Integrado de Movilidad Urbana. Entre ellos, se encuentran partidas destinadas a sistemas y servicios de movilidad urbana.

En el presupuesto figura un programa vinculado a la gestión y operación de servicios de movilidad que incluye una inversión aproximada de 5 mil millones de pesos que se destinan a servicios especializados y sistemas de transporte. Este programa menciona tareas como mantenimiento y desarrollo de aplicaciones, herramientas digitales para solicitar viajes y *pagar* y, por último, sistemas de información en tiempo real para los usuarios.

Cabe destacar que el sistema multipago ha sido recibido de forma exitosa por los usuarios de transporte en la Ciudad. La apertura a nuevos medios de pago no solo ha aportado mayor diversificación, sino que ha hecho más accesible el uso de transporte al ofrecer distintas promociones bancarias o de billeteras virtuales para que paguen el transporte.

Figura 1: Evolución de uso de sistemas de pago alternativos a la SUBE.



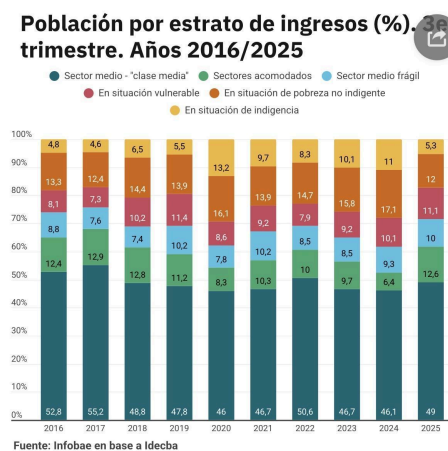
Fuente: Cuenta oficial del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En contraposición a lo planteado por Pike (2025) en su escrito de Open Loop Payments, estas promociones permiten un mayor acceso al transporte para personas de bajos recursos que, a fin de cuentas, son quienes más dependen de este tipo de medios de movilidad. Estas promociones parten desde un 50% en el valor del boleto hasta cubrir la totalidad de su valor, permitiendo a los usuarios viajar gratis.

En la Ciudad de Buenos Aires, los índices de pobreza se redujeron, según Infobae, en el tercer trimestre de 2025 y generando un crecimiento de la clase media.

La pobreza en la Ciudad de Buenos Aires alcanzó al 13,7% de los hogares (188.000) y al 17,3% de las personas (534.000) en el tercer trimestre de 2025. Esto implica una reducción frente a igual período de 2024, en un contexto en que los ingresos superaron a la inflación. Así, ganaron participación los sectores medios y acomodados. En detalle, según el Instituto de Estadística y Censos porteño (IDECBA), en la comparación interanual, se registró un descenso de 111.000 hogares y 334.000 personas en condición de pobreza. El organismo oficial destacó que se trata de la cuarta baja medida en términos interanuales consecutiva. (Infobae, 2026).

Figura 2: Población por estratos de ingresos



Fuente: Infobae en base a IDECBA

La etapa de evaluación puede ser interna y externa. Asimismo, las evaluaciones pueden ser de distinto tipo: racionalidad, coherencia, eficacia, eficiencia e impacto.

En primer lugar, la racionalidad se centra en si hay correspondencia entre los objetivos a cumplir por la política y los problemas que propone resolver. En el caso de multipago hay

una alta racionalidad, ya que esta política tenía como objetivo ampliar los medios de pago para transporte, agilizar el acceso al transporte, reducir la dependencia de la SUBE como único medio y facilitar el acceso a usuarios ocasionales y turistas. Todos estos objetivos fueron cumplidos y lo podemos ver reflejado en el uso de multipago en la figura número 2.

En segundo lugar, la coherencia revisa los medios utilizados en función del alcance de los objetivos. La política de multipago no venía a reemplazar, sino expandir las oportunidades a usuarios, se reconoce que la SUBE es un elemento crucial y que ya está incorporado en la vida del usuario, por ende se aprovechó y se complementó a la política ya existente.

En tercer lugar, las evaluaciones de eficacia pretenden analizar si los objetivos fueron cumplidos o no.

Desde su implementación, el 35% de los usuarios del Subte adoptó este mecanismo que permite pagar con tarjeta de crédito, débito, QR, billeteras y dispositivos con tecnología NFC.

En total, desde el lanzamiento se registraron 174.276.453 transacciones con medios alternativos a la SUBE, que continúa habilitada pero ya no es la única vía posible. Las entidades financieras y las billeteras digitales fueron claves para acelerar la adopción del nuevo sistema: hoy ofrecen descuentos de hasta el 100% del valor del viaje, reintegros semanales, promociones por rubro y beneficios exclusivos para clientes. (Medios Agrupados, 2025).

Con lo aportado por Medios Agrupados (2025), vemos que hubo gran aceptación por parte de los usuarios y hasta hubo incentivos de la política, mejorando el cumplimiento de los objetivos.

En cuarto lugar, la eficiencia analiza si los resultados fueron obtenidos usando los menores costos posibles. Si bien no se halló en el presupuesto de la Ciudad una partida específica denominada “multipago” para la instalación de estas nuevas tecnologías en el transporte de la Ciudad, el mismo aborda esta política enmarcada en el Sistema Integrado de Movilidad Urbana, por lo tanto, el transporte en la Ciudad implicó grandes inversiones en estos últimos años.

Por último, las evaluaciones de impacto estudian los efectos que la política tuvo en la sociedad. Se trata de consecuencias no relacionadas a los objetivos de la política y generalmente, no previstas. En Argentina, las billeteras virtuales fueron creciendo a grandes pasos.

El cierre de 2025 dejó un dato contundente: las transferencias inmediatas y los pagos digitales se dispararon en la Argentina, con un crecimiento que no se detiene y que muestra cómo las billeteras virtuales y los pagos QR crecen día a día. Según datos del Banco Central (BCRA), en diciembre se registraron 753 millones de transferencias inmediatas ("push") en pesos, por un total de \$88,7 billones. Esto representa un salto del 24,8% interanual en cantidad de operaciones y del 24,4% en montos reales. Un dato que sobresale es que el 75% de estas transacciones tuvo como origen o destino una CVU, es decir, una cuenta de billetera digital. El reporte del BCRA indicó que ya hay 84 billeteras digitales interoperables registradas ante ese organismo. (El Comercial, 2026).

Como se ha mencionado con anterioridad, hubo un crecimiento en los últimos años del uso de billeteras virtuales. Esto sugiere que la apertura de medios de pagos y promociones con tarjetas bancarias y billeteras virtuales aceleró y cambió el comportamiento de los usuarios con respecto a las mismas. Además también esto ha abierto aún más la inclusión financiera a los usuarios.

La digitalización de pagos avanza con fuerza en Argentina, y el transporte público se ha convertido en uno de los principales motores de este cambio. Durante el primer trimestre del año se procesaron más de 10,2 millones de pagos con tarjeta en colectivos, trenes y subtes, una cifra récord que confirma la consolidación del pago electrónico en la vida cotidiana de los usuarios. La posibilidad de pagar el boleto con tarjeta bancaria o billeteras digitales está redefiniendo el acceso a la movilidad urbana. Este sistema no solo facilita la experiencia del pasajero, sino que también promueve la inclusión financiera y reduce el uso de efectivo en un servicio esencial. (Ámbito, 2025).

7. Conclusiones

El presente trabajo analizó el desarrollo de la política pública de multipago en el sistema de transporte público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 2024-2025, siguiendo el modelo procesal del ciclo de políticas públicas.

En cuanto al ingreso a la agenda, se observó que la incorporación del multipago no respondió a una demanda espontánea de los usuarios, sino que formaba parte de la agenda pública desde antes de la intervención estatal: la expansión de los medios de pago digitales en el comercio cotidiano generó una percepción social de inequidad, ya que el transporte público permanecía como uno de los pocos ámbitos donde el pago digital no era posible.

Sin embargo, esta demanda no se tradujo de manera inmediata en una política gubernamental. Fue recién con el decreto 698/2024 del gobierno nacional que la cuestión pasó de la agenda pública a la agenda gubernamental.

Cabe destacar que esta desregulación nacional fue condición necesaria para que la Ciudad pudiera actuar, dado que las líneas de colectivo de jurisdicción nacional que circulan por CABA requerían habilitación federal para incorporar medios de pago alternativos. El gobierno de la Ciudad adoptó entonces esta agenda y la extendió al subte y a las 31 líneas de colectivo transferidas a su jurisdicción.

En la etapa de formulación, se identificó que la política siguió un modelo incremental: no buscó reemplazar la SUBE sino complementarla, incorporando nuevas modalidades de pago de forma gradual y progresiva. Esta decisión refleja una racionalidad limitada en términos de Simon, ya que el gobierno optó por la alternativa más viable dentro del contexto institucional y tecnológico existente, evitando una ruptura abrupta con un sistema ya arraigado en los hábitos de los usuarios.

En la implementación, se verificó que el sistema fue desplegado de manera paulatina, comenzando con pruebas piloto en las líneas 44, 50 y 107, y extendiéndose posteriormente a la totalidad de las 31 líneas transferidas a la Ciudad y a las 90 estaciones de subte. La Resolución 138/SECT/25 formalizó este proceso, estableciendo que la Ciudad se constituye como única administradora del sistema abierto de pago. Este despliegue gradual permitió introducir ajustes técnicos y operativos, y fue acompañado por una respuesta activa del sector privado, que lanzó promociones agresivas para captar usuarios.

Finalmente, la evaluación permitió constatar que la política logró su objetivo de diversificar los medios de pago en el transporte público: hacia finales de 2025, el 35% de los pasajeros del subte ya pagaba con medios alternativos a la SUBE, registrándose más de 174 millones de transacciones con métodos digitales desde el inicio de la implementación.

Vale destacar que esta política no surgió de una demanda social explícita, sino que fue impulsada desde el Estado como parte de un proceso de desregulación. Sin embargo, su implementación trajo consigo beneficios concretos para los usuarios: simplificó el acceso al transporte para quienes encontraban dificultades con el sistema SUBE y diversificó las opciones de pago, optimizando la experiencia de movilidad cotidiana. En este sentido, se trata de un caso en que una política de origen top-down logró generar impactos positivos en la sociedad, más allá de no haber nacido de sus demandas.

En síntesis, la política de multipago constituyó una transformación incremental en la forma en que el Estado organizó el acceso al transporte público, enmarcada en un proceso más amplio de modernización tecnológica y desregulación del sistema de pagos en Argentina.

8. Bibliografía

- ADEBA. (2023). *Hacia la universalización de medios de pago en el transporte público*. Asociación de Bancos Argentinos.
<https://www.adeba.com.ar/hacia-la-universalizacion-de-medios-pagos-en-transporte-publico/>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ámbito. (2025, 2 de mayo). *Tarjetas y QR conquistan el transporte público: superaron las 10 millones de transacciones en el primer trimestre*. Ámbito.
<https://www.ambito.com/finanzas/tarjetas-y-qr-conquistan-el-transporte-publico-superaron-las-10-millones-transacciones-el-primer-trimestre-n6140936>
- ANBariloche. (2024, 27 de mayo). *Ahora se puede acreditar la carga de SUBE en el colectivo*. ANBariloche.
<https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2024/05/27/94077-ahora-se-puede-acreditar-la-carga-de-sube-en-el-colectivo>
- Antico, M. (2024, 26 de noviembre). *Colectivos de CABA: acaban de anunciar el sistema “multipago” como en los subtes...* [Tweet]. X (Twitter).
<https://x.com/matiasantico/status/1861732712291209258>
- Argentina.gob.ar. (2024, 6 de agosto). *Se inicia la desregulación del transporte público para incluir nuevos medios de pago*. Presidencia de la Nación.
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-inicia-la-desregulacion-del-transporte-publico-para-incluir-nuevos-medios-de-pago>
- BARDACH, Eugene. (1977) *The implementation game*.
- Buenos Aires Herald. (2024, 9 de abril). *Public transport fares to be paid with SUBE or debit cards*. Buenos Aires Herald.

<https://buenosairesherald.com/society/public-transport-fares-to-be-paid-with-sub-or-debit-cards>

- Centro Argentino de Ingenieros y Academia Nacional de Ingeniería (CAI-ANI). (2024). El transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: CAI-ANI.
- Chequeado. (2025, 3 de septiembre). *Aumentó el subte en CABA: ¿qué promociones ofrecen los bancos y billeteras virtuales para pagar menos el boleto?* Chequeado.
<https://chequeado.com/el-explicador/aumento-el-subte-en-caba-que-promociones-ofrecen-los-bancos-y-billeteras-virtuales-para-pagar-menos-el-boleto/>
- Ciampa Dolárd, R. J. (2024, 6 de agosto). *Quitán la exclusividad de la SUBE permitiendo otros medios de pago*. Palabras del Derecho.
<https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5284/Quitán-la-exclusividad-de-la-SUBE-permitiendo-otros-medios-de-pago>
- El Comercial. (2026, 8 de febrero). *Las cuentas en billeteras virtuales ya participan en el 75% de las transferencias inmediatas*. El Comercial.
<https://www.elcomercial.com.ar/51007-las-cuentas-en-billeteras-virtuales-ya-participan-en-el-75-de-las-transferencias-inmediatas>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Transporte. (2025, 29 de agosto). *Resolución N.º 138/SECT/25: Implementación de prueba piloto del sistema multipago en el transporte público automotor*. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2025). *Presupuesto de la Administración Gubernamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2025: Información complementaria – Ministerio de Infraestructura*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Transporte. (2025). *Resolución N.º 138/SECT/25*. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-MIGC-SECT-138-25-7196.pdf
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2025, 23 de enero). *Comenzó a funcionar el sistema multipago en los primeros colectivos de la Ciudad*. Buenos Aires Ciudad. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/comenzo-funcionar-el-sistema-multipago-en-los-primeros-colectivos-de-la-ciudad>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2025, 25 de enero). *Sistema Integrado de Movilidad Urbana: la Ciudad comprará 214 vagones de subtes y sumará la primera línea de colectivos eléctricos*. Buenos Aires Ciudad. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/sistema-integrado-de-movilidad-urbana-la-ciudad-comprara-214-vagones-de-subtes-y-sumara-la>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2025, diciembre 2). *Sistema multipago en el Subte: el 35 % de los pasajeros paga los viajes con celulares o tarjetas de crédito y débito*. Buenos Aires Ciudad. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/sistema-multipago-en-el-subte-el-35-de-los-pasajeros-paga-los-viajes-con-celulares-o>
- Golub, A., Brown, A., Brakewood, C., MacArthur, J., Lee, S., y Ziedan, A. (2022). *Equity and exclusion issues in cashless fare payment systems for public transportation*. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives.
- Infobae. (2025, 24 de enero). *El gobierno porteño puso en marcha una prueba piloto para pagar con tarjeta de crédito y débito en los colectivos de CABA*. Infobae. <https://www.infobae.com/sociedad/2025/01/24/el-gobierno-porteno-puso-en-marcha-una-prueba-piloto-para-pagar-con-tarjeta-de-credito-y-debito-en-los-colectivos-de-caba/>

- Infobae. (2025, 24 de enero). *El gobierno porteño puso en marcha una prueba piloto para pagar con tarjeta de crédito y débito en los colectivos de CABA*. Infobae.
<https://www.infobae.com/sociedad/2025/01/24/el-gobierno-porteno-puso-en-marcha-una-prueba-piloto-para-pagar-con-tarjeta-de-credito-y-debito-en-los-colectivos-de-caba/>
- Infobae. (2026, 5 de enero). *La pobreza se redujo en CABA en el tercer trimestre de 2025 y creció la clase media*. Infobae.
<https://www.infobae.com/economia/2026/01/05/la-pobreza-se-redujo-en-caba-en-el-tercer-trimestre-de-2025-y-crecio-la-clase-media/>
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2025). *Proyecto de Ley: Sistema Multipago de los servicios de transporte público. Expediente 1405-2025*. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- LINDBLOM, Charles. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP. Madrid.
- Martínez, P. (2025, 5 de mayo). *En la batalla contra el efectivo, cuánto terreno ganaron los pagos digitales*. La Voz del Interior.
<https://www.lavoz.com.ar/negocios/en-la-batalla-contra-el-efectivo-cuanto-terreno-ganaron-los-pagos-digitales/>
- Medios Agrupados. (2025, 4 de diciembre). *Crece el uso del multipago y ya lo elige el 35% de los pasajeros*. Medios Agrupados.
<https://www.mediosagrupados.com.ar/crece-el-uso-del-multipago-y-ya-lo-elige-el-35-de-los-pasajeros/>
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

- Mogaji, E., y Nguyen, P. N. (2024). *Evaluating the Emergence of Contactless Digital Payment Technology for Transportation*. Technological Forecasting & Social Change.
- Página/12. (2024, 8 de abril). *El Gobierno anunció que el transporte podrá abonarse con tarjetas de débito y crédito*. Página/12.
<https://www.pagina12.com.ar/727483-el-gobierno-anuncio-que-el-transporte-podra-abonarse-con-tar>
- Pereyra Rodríguez, S. (2010). *Identificación de problemas y formación de la agenda*. Buenos Aires.
- Perujo Rivas, M. R. (2025, 30 de septiembre). *Presupuesto 2026: Macri apuesta a la obra pública y al equilibrio fiscal*. ADN Ciudad.
<https://www.adnciudad.com/index.php/18346-presupuesto-2026-macri-apuesta-a-la-obra-publica-y-al-equilibrio-fiscal>
- Pike, S. (2025). *Open-loop payment preferences in public transit: Exploring alternatives to cash for unbanked riders*. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, 34.
- Pura Ciudad. (2024, 28 de noviembre). *Impulsan una prueba piloto de multipago en las 31 líneas porteñas de colectivo*. Pura Ciudad.
<https://www.puraciudad.com.ar/impulsan-una-prueba-piloto-de-multipago-en-las-31-lineas-portenas-de-colectivo/>
- Redacción NU. (2024, 22 de septiembre). *Macri: “Falta menos para pagar el subte como quieras”*. Noticias Urbanas.
<https://noticiasurbanas.com.ar/macri-falta-menos-para-pagar-el-subte-como-quieras>
- Sevilla, E., y Velásquez, A. (2025). *Billeteras virtuales en Argentina: Estado actual y perspectivas de evolución en el ecosistema financiero digital*. Ec – Revista de Administración y Economía, Año VIII, N° 9.

- SIMON, Herbert. (1979). *Comportamiento administrativo*. Aguilar. Buenos Aires.
- SUBIRATS, Joan (1993). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP. Madrid.
- STEPHENSON, D. (1989). *Gobierno y Política Pública*. Instituto de Políticas Públicas para América Latina, Buenos Aires
- Szenkman, P. (2015). Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°149. Buenos Aires: CIPPEC.
- TAMAYO SÁEZ, Manuel. (1997). *El análisis de políticas públicas*. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.).
- Traductor Teama. (2025, 23 de abril). *[Comentario sobre el sistema multipago y medios de pago en el transporte público]* [Tweet]. X (Twitter).
<https://x.com/traductorteama/status/1914811200669352208>
- Ugochukwu, K. G., Abogidi, C. O., Chinedu, E. V., y Udo, T. B. (s.f.). *Smart Mobility Solutions: Evaluating the Integration of Cashless Payment Systems in Public Transportation for Enhanced Efficiency (A Case Study of Nigeria)*. Bournemouth University.