

SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011

Planificación, control y fiscalización del Sistema de Transporte Público a través de dispositivos democráticos de calidad excelente: el caso del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)

Rut Vieytes

Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y Secretaría de Gabinete
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Martina Saudino

Secretaría de Gabinete, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
Correos electrónicos:
rutvieytes@yahoo.com.ar
martinasaudino@gmail.com

Resumen

El mejoramiento de las funciones de planificación, control y fiscalización del Sistema de Transporte Público Urbano y Suburbano de Pasajeros requiere herramientas innovadoras, democráticas y de calidad excelente. El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) es un sistema prepago bajo la órbita del Banco Nación que permite abonar con una sola tarjeta viajes en colectivos, subtes y trenes de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Constituye una innovación que condensa la capacidad de mejora de las funciones del Estado, a la vez que constituye un servicio de calidad certificada para el ciudadano en distintos aspectos.

Introducción

El Estado, independientemente de cómo cada enfoque lo conciba, es responsable de un conjunto de aspectos del orden social, económico y político que le son indelegables. La promoción del crecimiento, la preservación del

medio ambiente, el transporte, la vivienda, la energía, la salud, la educación, la justicia, son ámbitos que requieren siempre respuestas estatales. Y son esas respuestas las que se corporizan en la Administración Pública, en sus organismos.

Son conocidos los cuestionamientos de que han sido históricamente objeto los organismos de la Administración Pública. Algunos expresaron su oposición hacia el Estado burocrático y optaron por un modelo de mercado centrado exclusivamente en la calidad, la eficiencia y los resultados. Muchos pensaron que era necesario separar la política de la eficiencia y contar con organismos técnicos -conformados según el enfoque por tecnócratas o burócratas - no influenciados por la política.

De ambas perspectivas el corolario es el mismo: centrarse en los procesos administrativos ignorando la dimensión política inherente a todo organismo público.

Incluir a la política en la reflexión sobre la administración pública, en cambio, permite poner en la mira no solo a las políticas bajo las que se subsume el accionar de los organismos públicos, sino también en los mecanismos con los cuales se implementan, su relación con las necesidades de la ciudadanía, y la voluntad política de incluir a la segunda en los mecanismos de la primera.

Desde este punto de vista, el presente trabajo tiene por objetivo centrarse en un mecanismo –la tarjeta y el sistema SUBE- que condensa y expresa, aún con sus limitaciones y mejoras posibles, un conjunto de políticas públicas, un enfoque a la calidad, a la eficiencia y los resultados y una voluntad política de incluir a la ciudadanía. Voluntad que descansa en el supuesto de

que el transporte, como posibilidad de acceder, desde un punto de vista espacial, a un puesto de trabajo, un lugar de formación, a instalaciones sanitarias y otro tipo de servicios es un aspecto clave en la inclusión social y como consecuencia, en el desarrollo de un país¹. En tal sentido, la ciudadanía no puede estar ajena de iniciativas que, como el SUBE, la involucran de manera vital.

No pretende este trabajo ahondar en el complejo entramado de actores y políticas; de razones económicas, sociales, urbanas y laborales o de diferencias geográficas o sectoriales implicadas en la problemática del transporte abarcándolas a todas, intento que resultaría desmedido para los objetivos propuestos. Este trabajo en cambio, hace un recorrido que propone dar una visión general y suscitar el interés por conocer con mayor profundidad esta iniciativa de la administración pública nacional.

Se presentará primero, el sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) en tanto dispositivo de calidad excelente para optimizar el acceso al Sistema de Transporte Público de pasajeros del país. A continuación se hará un punteo que remite a los aportes del SUBE al diseño, implementación, fiscalización y control de distintas políticas públicas democráticas. Luego, se presentan algunas discusiones políticas que el SUBE ha suscitado, se incluyen algunas apreciaciones y seguramente se omiten otras, como es natural en el campo de la interacción política. Seguidamente se presentan los compromisos que el SUBE ha asumido con la ciudadanía y se describe el que puede considerarse el mayor desafío en lo que atañe a voluntad de construcción de ciudadanía por parte de un organismo de la administración pública, a saber, la adhesión del

¹ La lucha contra la exclusión social. El papel del transporte público, (2007), Focus, UITP (Unión Internacional de Transporte Público), Pág. 1.

SUBE al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC), que se desarrolla en el marco de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación. Se describe entonces detalladamente el PCCC, el modo en que el SUBE está comenzando a implementarlo y la significación que éste tiene para el sistema y para la ciudadanía. Por último se sintetizan algunas conclusiones que procuran subrayar que el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) no es una mera tarjeta magnética para ingresar a un medio público de transporte sino que condensa en un dispositivo tecnológico algunas de las funciones más indelegables del Estado.

El SUBE como dispositivo de calidad para optimizar el acceso al Sistema de Transporte Público de pasajeros del país.

El SUBE es un sistema prepago que permite abonar con una sola tarjeta viajes en colectivos, subtes y trenes de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Funciona mediante una tarjeta de proximidad sin contacto de valor almacenado, identificada con un código que posibilita su recarga en los centros habilitados. Las tarjetas son gratuitas y se entregan una por persona, tras completar el formulario de registro y presentar DNI, cédula o documento donde conste: nombre y apellido, tipo y número de documento, y fecha de nacimiento². La tarjeta SUBE es personalizada aunque no figuren sus datos impresos. Gracias a esta condición el usuario tiene la posibilidad de gestionar, en caso de pérdida o rotura: la baja de la tarjeta, la recuperación del saldo y el reemplazo gratuito por una nueva unidad. El Sistema Único de Boleto

² El SUBE vela por la privacidad de todos los datos recabados tal como regula en forma orgánica la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 y sus modificaciones: el Decreto reglamentario 1558/01, así como sus otras normas reglamentarias y aclaratorias, junto a Disposiciones dicatadas por la autoridad de aplicación y órgano de control de esta Ley.

Electrónico (SUBE) fue establecido por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto N° 84 / 2009, con el objetivo de optimizar el acceso al Sistema de Transporte Público de pasajeros del país. Por sistema de transporte público de pasajeros se designa al sistema de medios que permiten el traslado masivo de personas de un lugar a otro y que es regulado y/u operado por un organismo estatal, es decir, que se lo considera público desde la perspectiva jurídica por ser un servicio de interés para la sociedad en general, independientemente de quién realice su prestación. Inicialmente el Sistema se implementa en la Región Metropolitana de Buenos Aires (jurisdicción nacional, provincial y municipal), para luego incorporarse al resto de los grandes centros urbanos.

La Secretaría de Transporte de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es la autoridad de aplicación del SUBE. Por otro lado, el Banco de la Nación Argentina, a través de Nación Servicios, asume el rol de administrador y de gestor del sistema. Realiza el clearing bancario y acredita a diario el monto total por pasajes vendidos en las cuentas bancarias de las empresas operadoras de transporte.

El sistema que se está implementando en la Argentina es uno de los más grandes del mundo. Se trata de unificar por vía electrónica toda la operatoria de las 340 líneas de colectivo, las 6 líneas de subte y más de 1.000 ramales de trenes en un poderoso centro de cómputos, cuyo objetivo es almacenar el dinero que los usuarios cargan en sus tarjetas, registrar el pago de cada viaje y liquidar en el día, vía clearing electrónico, el dinero a cada empresa de transporte. Son más de 11 millones de pasajes por día. Por envergadura, será el tercero a nivel mundial detrás del de Hong Kong (Octopus) y el de San Pablo (Bi-lhete Unico). Otro boleto electrónico famoso es

la Oyster Card, de Londres: el sistema, además de pagar pasajes ocasionales, sirve también como abono³.

Actualmente, el 62% de los 9985 colectivos que recorren la Ciudad de Buenos Aires ya cuenta con una máquina en condiciones de cobrar el pasaje con el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE). En la Capital Federal y en los tres cordones del Conurbano Bonaerense hay 18.122 colectivos: sobre ese total, 12.739 ya tienen los aparatos instalados: son 9651 las máquinas montadas operativas en Capital (6242 de ellas, ya operativas), pero además hay otras 3088 que ya fueron puestas pero que todavía no funcionan en las líneas del Conurbano. El sistema ya cuenta con 286 puntos habilitados para conseguir la tarjeta en forma gratuita que, hasta este mes, entregaron 1.487.662 credenciales para una población que realiza, por día, 11 millones de viajes. Asimismo, hay 900 puestos de recarga, además de las terminales ubicadas en las cinco principales cabeceras ferroviarias, junto a las que están repartidas en 259 estaciones de trenes y 91 de subtes y el premetro. Desde diciembre de 2010 hasta el 12 de abril se concretaron más de 73 millones de operaciones con tarjetas del SUBE: según ese total, se hicieron más de 6,6 millones de cargas y 66 millones de transacciones en los primeros cuatro meses y medio de funcionamiento del mecanismo⁴.

Aportes del *SUBE* al diseño, implementación, fiscalización y control de políticas públicas democráticas.

El Sistema SUBE como sistema de calidad concebido en un marco de consolidación democrática expresa e impacta en distintos grados en la

³ Diario Clarín, 22 de enero de 2011

⁴ Diario Tiempo Argentino. 26 de abril de 2011

planificación e implementación de políticas públicas. En su misma concepción procura ratificar que es indeseable separar la eficiencia de la democracia.

Tal como señalan López y Felder (1997) un servicio público de calidad puede agruparse en las siguientes dimensiones de la calidad: a) Integridad del producto: por ejemplo, pureza del gas y el agua, voltaje de la electricidad, seguridad de las instalaciones, etc; b) Nivel de oferta: relacionado con la disponibilidad, interrupciones y plazos de restitución del servicio, etc; c) Relación empresa-usuario: que abarca los procedimientos de facturación, la atención a los usuarios, la provisión de información, la resolución de los reclamos, etc.

Las autoras, mencionan que junto a estos aspectos, una política de regulación y control eficaz de la calidad deberá estar acompañada de la instrumentación de mecanismos de consulta y de información a los usuarios para conocer su grado de satisfacción con la prestación del servicio ofrecido y evaluar el desempeño de las empresas que operan el servicio. Asimismo, para que la consulta aporte datos fehacientes, la forma en que se difunde la información destinada a que los usuarios conozcan los respectivos reglamentos de servicio constituye otra cuestión relevante. Por otra parte, una política de regulación y control eficaz de la calidad requiere de un efectivo sistema de sanciones económicas para las empresas ante el incumplimiento de las normas de servicios fijadas, así como de la correspondiente compensación o resarcimiento para los usuarios afectados por las fallas en el servicio.

El SUBE como dispositivo de calidad para el servicio de transporte público ha encontrado, complementariamente una articulación de aspectos tecnológicos, legales, regulatorios y de compromiso con la ciudadanía que lo

sitúa en un lugar privilegiado para la acción colaborativa al interior de la administración pública. Además constituye una fuente de información muy importante para la planificación, fiscalización y control de políticas públicas.

Sin pretender profundizar en cada uno de estos aspectos, pueden mencionarse algunos de los resultados del Sistema. Primero, la utilización de la tarjeta acorta los tiempos de viaje y reduce los niveles de congestiónamiento de tránsito con su consecuente disminución en la contaminación, tanto ambiental como sonora. Segundo, reduce el tiempo insumido en la búsqueda de monedas y en la adquisición del boleto. Tercero, incrementa la seguridad del pasajero, del conductor y de las unidades de transporte al disminuir el movimiento de efectivo, sin costo adicional y coexistiendo con otros medios de pago. Cuarto, reduce los tiempos de validación de la forma de pago, aumentando la eficiencia operativa en la prestación del servicio. Ello incrementa la calidad del transporte público al minimizar el congestiónamiento de los usuarios que intentan conseguir boletos en las paradas y dentro de las unidades. Quinto, desde el punto de vista de la seguridad vial contribuye a verificar la cantidad de horas frente al volante de cada conductor reduciendo los casos de sobreexposición del trabajador a la tarea y sus potenciales peligros en términos de siniestros originados en causas humanas. Sexto, facilita las transacciones de inspección al posibilitar la identificación del conductor, principio y fin del recorrido, número de línea, coche y operación, y boletos cancelados. Este aspecto es también relevante a la hora de la regulación, el control y la fiscalización de las empresas de transporte. Siguiendo a Serafinoff (2007) la regulación es una función indelegablemente estatal, ejercida principalmente sobre actividades privadas (aunque, a veces,

también públicas) orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades, en la que está involucrado un interés social. Para ello se ampara en una normativa que da fuerza ejecutiva y legítima a la intervención estatal, haciendo posible, en caso de incumplimiento, la aplicación de sanciones. En este sentido hay que subrayar que el Sistema permite al Estado y a sus organismos de control contar con información fidedigna acerca de horarios de trabajo, horas extras, cantidad de chóferes, cantidad de horas trabajadas en las empresas de transportes. Ello constituye material apropiado para la buena gestión de las relaciones laborales que involucran al Estado, a las empresas y a los sindicatos. Séptimo, al proporcionar datos de manera transparente y ordenada acerca del funcionamiento de las empresas de transporte constituye un apoyo a las políticas de ingresos públicos implementadas por el Estado. Octavo, provee a la Secretaría de Transporte información estadística sobre los patrones de movilidad de los usuarios del sistema, lo cual constituye un insumo insustituible para planificar altas, bajas, recorridos, frecuencias, reordenamientos urbanos, etc. Por último, la información obtenida permite tomar medidas que favorezcan la correcta asignación de subsidios a las empresas de transportes así como el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de los subsidios haciéndolos cada vez más pertinentes y ajustados a quienes más los necesitan.

La dimensión política del SUBE

Pretender separar la eficiencia de la democracia es tan indeseable como pretender separar la política de la administración pública no solo es imposible sino también indeseable. Y se conciba la política a la usanza griega - como la actividad que tiende a dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad-

o a la más fatalista concepción de la política como el ejercicio del poder en relación a un conflicto de intereses, en cualquier caso, el SUBE vino a condensar, a constituirse en campo fértil para la interacción política.

Desde su lanzamiento en febrero de 2009 la iniciativa originó polémicas, defensas y ataques que apuntaron a los aspectos más diversos. Las primeras críticas se dirigieron a la lentitud de la implementación. Sin poner en consideración aquí estas discrepancias de política coyuntural, lo cierto es que debido a su enorme complejidad y al área de cobertura, no es esperable que el sistema esté funcionando a pleno sino luego de un periodo que puede contarse en años, aunque estos sean pocos. Un caso testigo es el BIP!, que opera en subtes y colectivos de Santiago de Chile. Con menos cobertura que en Buenos Aires, la tarea para instalarlo demoró poco más de cuatro años⁵.

Los cruces políticos más serios, sin embargo, se presentaron en relación a dos órdenes de cuestiones diferentes y relacionadas: la ideológica, relativa a la mayor participación o injerencia –según el emisor- del Estado en las empresas privadas y la sectorial, asociada al manejo de los 11 millones de pasajes que se emiten a diario, al paquete de subsidios que otorga el Estado a las empresas de transporte y al control y fiscalización implicado en la operatoria misma del SUBE en temas de relaciones laborales, ingresos públicos y control de calidad de los servicios.

La política de subsidios estatales resulta vital para garantizarle a la población el acceso a los medios de transporte a precios razonables. En este sentido, se suele rescatar la experiencia de la mayoría de los países centrales que subsidian fuertemente el transporte público. Pero las coincidencias allí

⁵ Diario Clarín, 22 de enero de 2011

terminan, a la hora de evaluar la razonabilidad de los subsidios otorgados empiezan a surgir las diferencias. Las voces críticas indican que los montos destinados a cada empresa se calculan sobre la base de las declaraciones juradas presentadas por las compañías. Pero son reiteradas las denuncias por parte de las asociaciones de usuarios y consumidores por la presunta presentación de documentaciones fraguadas o falsas. Por lo tanto, la falta de un estudio profundo de la estructura de costos del sector impide conocer si el monto de las compensaciones resulta adecuado, por una parte, y si la información consignada por las empresas es confiable, por la otra.

Existen además discrepancias relacionadas con el criterio de distribución del subsidio. La compensación tarifaria no es un monto fijo, sino que se elabora un índice que promedia la cantidad de kilómetros recorridos, los pasajeros transportados y la recaudación obtenida. ⁶

En 2010, la recomposición salarial del 20% que obtuvieron los choferes de colectivos, los empleados del subte y los trabajadores ferroviarios implicó para el Estado el pago de un subsidio adicional equivalente a \$ 2 millones de pesos diarios. Este monto se agrega a las otras dos clases de subsidios mencionadas. Por un lado, las compensaciones tarifarias que ascienden, en promedio, a \$ 430 millones. Y por otro lado, el gasoil diferencial para colectivos y trenes que representa unos \$ 150 millones mensuales. De esta manera, la suma total de los subsidios para el transporte de pasajeros de la Capital y el Gran Buenos Aires trepó, en promedio, en 2010 a unos \$ 640 millones de pesos por mes. Así, hoy por hoy los usuarios porteños y del Conurbano pagan las tarifas de colectivos más bajas del país y los aportes estatales ya

⁶ Diario La República del 2 de Octubre de 2006

representan casi el 60% de la recaudación mensual de las líneas colectivo. En los ferrocarriles metropolitanos, los ingresos por boletería apenas alcanzan para cubrir el 30% de los costos salariales. El 70% de los sueldos y todos los costos de mantenimiento, combustibles, energía y seguros se pagan con los subsidios operativos que desembolsa el Estado.⁷

Con el SUBE se conocerá con mayor precisión la cantidad de boletos vendidos y, por lo tanto, se determinará con mayor justeza el monto de los subsidios públicos que debe recibir cada empresa. Ese monto no quedará definido por la declaración jurada de los dueños de las líneas, sino que esa información estará disponible en tiempo real para los funcionarios. Los empresarios recibirán los fondos correspondientes de los viajes realizados por los usuarios de SUBE dentro de las 24 horas hábiles posteriores al cierre del clearing. El Banco Nación, a través de Nación Servicios SA, tiene a cargo el procesamiento y la recaudación de ese sistema.

La finalidad de esta iniciativa es que los subsidios al transporte vayan en el futuro a la gente y no a las empresas de transportes. Se pretende contar con bases de datos homogéneas, que permitan no equivocarse a la hora de tomar las decisiones. *“Se está pensando en que se ate el subsidio al nivel de salario, y que así lo sigan recibiendo quienes cobran menos, y que el resto tenga que pagar la tarifa de transporte plena”*.⁸ *“Será la autoridad pública quien podrá decidir subsidiar al pasajero y no a la empresa como ocurre en muchos países del mundo”*.⁹

⁷ Diario Clarín 11 de abril de 2010

⁸ Diario Clarín del 22 de julio de 2010

⁹ Diario La Prensa digital. <http://www.laprensa.com.ar/Note.aspx?Note=352768> (En Línea 30 de abril de 2011)

Por otra parte, aparece como efecto no buscado del sistema una suerte de blanqueo de la operatoria de las empresas de transporte en todos los aspectos de la gestión. Hay que tener en cuenta que las operaciones económicas que eluden los circuitos formales se concretan en diferentes grados en casi todos los sectores productivos y comerciales. Las autoridades de control realizan su tarea con mayor o menor eficacia para detectar esas maniobras. Y desde distintos foros se formulan recomendaciones para combatir la economía marginal. Pero cuando surge un dispositivo inesperado, como lo es el SUBE, la amenaza a la interrupción de la informalidad genera reacciones que se expresan como argumentos políticos. Algunas intervenciones estatales, como es el caso del SUBE, aunque no fueron planificadas con esta finalidad ponen en evidencia la magnitud del movimiento informal en distintos sectores de la vida económica. Y parece resultar bastante conveniente un discurso contrario a la injerencia del Estado en los mercados cuando esta iniciativa obliga, aunque sea como un efecto secundario a la resolución de un problema de transporte, a transparentar el giro del negocio.¹⁰

Compromiso del SUBE con la construcción de ciudadanía

Desde el inicio, el sistema se impuso establecer compromisos con la ciudadanía como modo de lograr la participación y contribuir a posicionar la exigencia de transparencia como un valor ciudadano.

El primer desafío que se presentó fue el de garantizar el cuidado los datos que los ciudadanos depositan en el sistema. La amenaza, más imaginaria que real –y fuertemente impulsada por los medios y otros grupos de interés- fue la de una suerte de panóptico estatal que a partir del seguimiento de los datos

¹⁰ Diario Página 12 del 30 de enero de 2011. Selección de fragmentos de una nota de Alfredo Zaiat

permitía no solo saber a dónde se dirigía cada ciudadano sino incluso, planificar delitos en su casa vacía cuando el SUBE lo registraba a él o a ella y a su grupo familiar fuera de casa¹¹. Más allá del improbable manejo de 11.000.000 de viajes bajo esta lógica, la preocupación no parece muy consistente a la luz de un mundo saturado de celulares que no solo registran a los usuarios y a su posición física, sino también sus conversaciones y vínculos interpersonales. Y ello no solo a quien viaja en medios de transporte público sino también a todos los demás. No obstante, con el objetivo de conformar un dispositivo de calidad excelente y a la vez atento a las preocupaciones de la ciudadanía, el SUBE se compromete públicamente a velar por la privacidad de todos los datos recabados -sin incidir la modalidad en la que hayan sido ingresados- tal como regula en forma orgánica la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326 y sus modificaciones: el Decreto reglamentario 1558/01, así como sus otras normas reglamentarias y aclaratorias, junto a las Disposiciones dictadas por la autoridad de aplicación y órgano de control de ésta Ley: la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP)¹².

Otra iniciativa que ha tomado el SUBE en la dirección de construir capacidades ciudadanas y dar al dispositivo cada vez mayor legitimidad es adherir al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Este paso constituye un desafío mayor que el anterior porque compromete a toda la organización frente a la ciudadanía e implica un trabajo en distintos niveles.

¹¹ Diario La Nación del 9 de noviembre de 2009

¹² La DNPDP, en tanto órgano de control creado en 2002 en el ámbito nacional para la efectiva protección de los datos personales, tiene la atribución de atender las denuncias y reclamos que se interpongan con relación al incumplimiento de las normas sobre protección de datos personales. Por su parte, el titular de los datos personales posee la facultad de ejercer el derecho de acceso a los mismos en forma gratuita a intervalos no inferiores a seis meses. Dicho plazo no será aplicable cuando se acredite un interés legítimo al efecto, conforme surge de lo establecido en el artículo 14, inciso 3 de la Ley N° 25.326. Fuente: Disposición 10/2008 de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP).

Adhesión del *SUBE* al Programa Carta Compromiso (PCCC): un Sistema de Calidad centrado en el Ciudadano¹³

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es un sistema de calidad que pretende restablecer la confianza del ciudadano en la Administración, mejorar su percepción acerca de los funcionarios del Estado y su relación con los mismos, legitimar la gestión de los organismos públicos y también establecer un mayor nivel de compromiso del ciudadano con sus obligaciones y su responsabilidad social. El SUBE se encuentra dentro de los organismos comprendidos en el ámbito de aplicación del PCCC, referido a aquellos “cuyas funciones consisten en la prestación de servicios a la ciudadanía como una de sus actividades fundamentales”. De acuerdo al artículo 9 del decreto 229/2000 de creación del Programa se determina que “se consideran Servicios a los Ciudadanos a las prestaciones que el Estado brinda, por sí o por terceros, a los particulares, grupos de ellos o personas jurídicas, a fin de satisfacer sus necesidades, en virtud de las responsabilidades y competencias que le son propias”.

El PCCC se expresa en un documento público en el que el organismo que adhiere explicita, entre otros aspectos, los derechos y las obligaciones de los usuarios o beneficiarios con relación a los servicios que presta la entidad, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable de los mismos. También incorpora los compromisos de mejora a implementar en el futuro con plazos de ejecución estipulados y el modo de presentación de los reclamos y

¹³ En este apartado se siguen los lineamientos descritos en los documentos: Halliburton, E; Nakano Koga, S; Alfaro, M; y Fiszlelew, R. (2007). Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública y Proyecto de Modernización del Estado BIRF-4423 AR. Y Halliburton, E. (2005). Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual. Subsecretaría de la Gestión Pública.

sugerencias, así como el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana.

La implementación del Programa incluye una serie de etapas sucesivas. En la primera se celebran los acuerdos institucionales necesarios para formalizar la incorporación del organismo al programa. Luego se realiza la preparación de los recursos humanos a través de la selección y la capacitación del equipo de trabajo y se diseña el plan o cronograma con las distintas actividades, fechas y responsables de las tareas de implementación. Posteriormente se ponen en marcha las tareas iniciales del plan de trabajo, relacionadas con la recopilación de la información institucional básica sobre el organismo: su misión y objetivos, las normas que regulan su accionar y los derechos y obligaciones de los ciudadanos. En forma complementaria y conjunta se identifican y describen los macroprocesos, procesos, productos / servicios y destinatarios, es decir, se elabora lo que se denomina Mapa de Producción Externa de la organización. Una vez finalizado el relevamiento de la información y el Mapa de Producción, se realiza el diagnóstico de la situación actual del organismo con relación los componentes centrales que conforman el Programa¹⁴.

Los componentes de la Carta son: a) Estándares de Calidad de los Servicios: el organismo se compromete a definir y dar a conocer públicamente los niveles de servicio - estándares de calidad¹⁵ - que sus destinatarios pueden

¹⁴ Para más información sobre la implementación del PCCC en organismos públicos consultar Vieytes, R. Y Saudino, M. (2009). Desafíos en la implementación de sistemas de calidad en organismos científicos tecnológicos de la administración pública. El caso del Servicio Geológico Minero. En *Convergencia*. Año 1 N° 1. Páginas 22. ISSN (versión impresa): 1852-7698 ISSN (versión en línea): 1852-7701

¹⁵ Estándares de calidad: son los valores a alcanzar que se consideran significativos para un factor o atributo de calidad. Se los considera un piso por debajo del cual, al menos a priori, debe ser considerado deficiente el nivel de desempeño del servicio prestado.

razonablemente esperar en cada caso; b) Sistema de Información y Comunicación con el Ciudadano: se enumeran y detallan las características de las herramientas de comunicación e información con que cuenta el organismo; c) Sistema de Participación Ciudadana: implica un relevamiento de las prácticas de participación existentes en el organismo y el establecimiento de las metas y los compromisos de mejora para el período de vigencia de la Carta Compromiso.; d) Monitoreo y Evaluación de las actividades y Resultados: cada uno de los organismos involucrados debe realizar periódicamente un monitoreo de la ejecución de la Carta Compromiso y una evaluación de los resultados obtenidos.

Importancia de la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC) en el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)

Siguiendo lo planteado en el apartado anterior, la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) permite la descripción y fijación de estándares y compromisos de mejora en Servicios Esenciales del Punto de Contacto (Centros de Obtención de la tarjeta SUBE) y el desarrollo de acciones de Comunicación y Participación Ciudadana. Asimismo, en el marco de la prestación del servicio pueden identificarse atributos de calidad que resultan valiosos para los usuarios que acceden al servicio (Seguridad, Confidencialidad, Capacidad de Respuesta) y con los cuales el sistema puede comprometerse públicamente.

Por otra parte, la implementación del PCCC en el SUBE permitirá al sistema identificar con claridad los distintos tipos de usuarios y comprometerse de manera específica con cada categoría. Por ejemplo, son destinatarios de sus servicios los ciudadanos que utilizan el transporte público pero también los son las empresas de transporte y en tal sentido el PCCC impulsa al SUBE a asumir compromisos de calidad con estos dos tipos de destinatarios de sus servicios. En este sentido, a través de las autoridades del SUBE, que se han avenido voluntariamente a comprometerse con los ciudadanos adhiriendo al PCCC, el estado desarrolla su rol de prestador de servicio, de fiscalizador y de diseñador de políticas públicas.

Conclusión

El SUBE constituye un servicio de calidad excelente basado en nuevas tecnologías para el acceso a los medios de transporte público que el Estado brinda a la ciudadanía. Posibilita además, que el propio Estado pueda controlar, regular y fiscalizar el uso de los servicios de transporte en tiempo real y de forma automática. Asimismo, con el SUBE se determinará con mayor justeza el monto de los subsidios públicos que debe recibir cada empresa. Esto hará más eficiente el sistema de subsidios dado que se podrá asistir a la demanda y no a la oferta. En el futuro el SUBE permitirá la implementación de una política tarifaria según la categoría de los usuarios que se podrá modificar en horarios con bandas, posibilitando que con una sola tarjeta se puedan cubrir distintos recorridos.

Además de facilitar el viaje, solucionar el problema de la falta de monedas y brindar información que permite el control y fiscalización, el SUBE

es una herramienta poderosa para contribuir al diseño de políticas públicas asociadas al transporte.

En consonancia con la responsabilidad que el sistema SUBE conlleva a los organismos de la administración pública implicados en su implementación, el sistema ha adherido al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. El Programa se desarrolla en una doble vertiente: una vertiente externa, como medio de comunicación de los servicios que presta y de los estándares de calidad que la organización se compromete a cumplir con los ciudadanos y una vertiente interna que obliga al servicio a reconsiderar todos los procesos para asegurar los estándares de calidad que se reflejarán en la Carta. Ello implica la definición de los estándares de una manera fiel y sobre todo medible, así como el monitoreo y el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos, desplegando las acciones de mejora necesarias para conseguirlos. El principio interno que rige las Cartas es el de servir a los ciudadanos, mediante la mejora y la optimización de los recursos y los procesos de trabajo del organismo prestador de los servicios.

La Carta Compromiso es, entonces, un instrumento mediante el cual se ligan las demandas y necesidades del ciudadano respecto de un servicio público con la mejora que se debe producir en el interior de la organización para poder satisfacerlas. El SUBE ha asumido este desafío democrático con la ciudadanía.

Bibliografía

Halliburton, E. (2005). Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual. Subsecretaría de la Gestión Pública.

Halliburton, E; Nakano Koga, S; Alfaro, M; y Fiszlelew, R. (2007). Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública y Proyecto de Modernización del Estado BIRF-4423 AR.

López, A. y Felder, R. (1997). Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Buenos Aires.

Serafinoff, Valeria (2007). El rol regulador del Estado en las obras viales concesionadas. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”; Buenos Aires.

UITP (2007) La lucha contra la exclusión social. El papel del transporte público, Focus, Unión Internacional de Transporte Público.

Vieytes, R. Y Saudino, M. (2009). Desafíos en la implementación de sistemas de calidad en organismos científicos tecnológicos de la administración pública. El caso del Servicio Geológico Minero. En Convergencia. Año 1 N° 1. Páginas 22. ISSN (versión impresa): 1852-7698 ISSN (versión en línea): 1852-7701.