5

La informalidad en el transporte público de la ciudad de Popayán, Colombia

John Felipe Ramírez Bolaños

Resumen

El estudio analiza el impacto que tiene la informalidad en la prestación del servicio público de pasajeros en la ciudad de Popayán- Colombia. Se determina como la informalidad ha registrado un mayor crecimiento en los últimos cinco años (2018-2023) surgiendo como respuesta a los índices de desempleo y a la inconformidad por parte de los usuarios del servicio formal de transporte en la ciudad. Además se examina como los entes territoriales y nacionales, confrontan dicho fenómeno, que aunque no siendo exclusivamente de la ciudad de Popayán, se establece que no se debe asumir con cierta ligereza, dado que su impacto sobre los modelos formales de transporte tiene alta incidencia y de seguir su comportamiento desmesurado y sin control podría incluso apropiarse de la prestación del servicio, pese a los planes de acción y de mejoramiento del servicio, por parte de los entes del estado colombiano.

Palabras clave:

Informalidad; Transporte público; Ciudad de Popayán; Colombia

Ramírez Bolaños, J. F. (2024). La informalidad en el transporte público de la ciudad de Popayán, Colombia. En J. Vargas. (Ed). *Investigaciones en Administración. Perspectivas y estudios multidisciplinares. Volumen I.* (pp. 84-91). Religación Press. http://doi.org/10.46652/religacionpress.173.c154

OPEN ACCESS

Introducción

El municipio de Popayán, capital del departamento del Cauca, se encuentra localizado en el valle de Pubenza, entre la cordillera occidental y central al suroccidente del país. Su extensión territorial es de 512 km², su altitud media es de 1760 m sobre el nivel del mar, su precipitación media anual de 1941 mm, su temperatura promedio de 14/19 °C y distancia aproximada de 600 km a Bogotá, capital de Colombia. Su población actual en el área metropolitana es de aproximadamente 447820 habitantes (Alcaldía de Popayán, 2024).

El transporte público urbano de pasajeros en la ciudad actualmente es prestado de manera formal por cuatro empresas transportadoras: Sotracauca S.A, Transpubenza S.A, Transtambo S.A y Translibertad S.A. mediante la modalidad de busetones que son vehículos que pueden transportar 19 pasajeros; con respecto a la demanda.

Los medios más utilizados son los de carácter público formal, como los colectivos, busetones, buses y taxis; los de carácter público informal, como los mototaxis; y los privados, como el automóvil, las motos y las bicicletas, y, finalmente, el modo a pie. Dentro de la categoría transporte público, se puede agrupar a los colectivos, buses y busetones en un solo modo de trasporte, puesto que el número de buses es muy reducido y solo cubre tres rutas en la ciudad, y el busetón y el colectivo son vehículos de características similares y cubren rutas indistintamente" (Fajardo & Gómez, 2015, p. 167).

Con respecto a la modalidad de taxis dicho servicio lo prestan tres empresas Servitaxi S.A, Transtambo S.A y Tax Belalcazar S.A. Es de aclarar que al 2023, la modalidad de buses y colectivos ya no existe, solo quedan de manera formal los busetones y los taxis.

Con respecto a la calidad en la prestación del servicio ésta se ha venido afectando negativamente en los últimos años, debido entre otras variables a la falta de renovación del parque automotor, el deterioro de las vías, la falta de orden y autoridad en el tráfico municipal y la demora de la puesta en marcha del sistema estratégico de transporte público de pasajeros el cual surge como respuesta por parte del gobierno nacional como proyecto para solventar las deficiencias en la prestación del servicio en las ciudades intermedias pero que por diversos factores cuando se debía implementar en un panorama de cuatro años desde su concepción en el año 2009 a la fecha se van a completar catorce años y aunque se han realizado avances todavía no son significativos en la prestación del servicio.

Informalidad del transporte público en la ciudad de Popayán.

La informalidad a groso modo se puede entender como el conjunto de actividades que se realizan de manera ilegal o poco visible sin seguir los lineamientos, políticas o supervisión de los entes del estado o gubernamentales. Con respecto al transporte urbano público de pasajeros el fenómeno de la informalidad se ha visto resaltado en los últimos años, si bien es cierto dicha actividad no es de reciente aparición y venía existiendo con cierta discreción desde principios del 2011, no fue hasta la aparición masiva de las plataformas electrónicas que empezó a tener auge y crecimiento exponencial en sus diversas modalidades. En las grandes ciudades y a nivel mundial el fenómeno se vio más socializado a través de aplicaciones como "Uber" que representaron una alternativa en el servicio para muchos usuarios con características que a nivel comparativo lo hacían más competitivo y de mejor calidad con respecto a los medios tradicionales, esto a su vez también genero un desafío normativo y legislativo para las autoridades competentes en relación a su regulación y legalidad correspondiente. Aunque en diversos países se adoptó como un servicio complementario con ciertas regulaciones en otros como la mayoría de países de Suramérica la situación legal no es muy clara, Colombia no es la excepción y al día de hoy no ha sido posible establecer unas reglas de juego claras con respecto a los impuestos, licencias o tributos que se deben imponer a este tipo de prestación de servicios por plataformas. En el caso de la ciudad de Popayán, el problema de informalidad en el transporte público es bastante preocupante, actualmente hay dos frentes de informalidad muy notorios, se observa por una parte los mototaxistas con diversas tarifas, que compiten directamente con los busetones que transportan con una tarifa módica a los usuarios en diferentes rutas legalmente establecidas; por otra parte los taxistas que compiten contra las plataformas digitales de vehículos particulares; en ambos casos el plus de la informalidad es el servicio personalizado y la mayor eficiencia o rapidez en el tiempo en cuanto al origen y destino de los usuarios. Sin embargo, no se tiene en cuenta bajo el esquema informal, las normatividades vigentes.

Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte solo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada modo de transporte, se diferencia del transporte privado en cuanto a que el primero persigue la prestación remunerada del servicio de transporte a terceros por parte de sujetos dedicados profesionalmente a esa actividad y debidamente habilitados por el Estado, el transporte privado busca satisfacer necesidades propias particulares (Ministerio de transporte,1996, Articulo 23 ley 336).

A pesar de la normatividad existente y que es claro que solo las empresas habilitadas deben prestar el servicio, no ha sido posible evitar que la informalidad en el transporte público desaparezca, al contrario, sigue con un alto crecimiento, entre varias causas del uso del servicio informal resaltan la falta de eficiencia en el prestación del servicio, los retrasos, equipos o vehículos en mal estado o el desorden vehicular por falta de orden y autoridad por parte de las autoridades competentes; dichas variables obligan al usuario a buscar alternativas que incluso aunque puedan resultar más costosas o arriesgar su vida como con los moto taxis implican mayor eficiencia en el origen destino de sus desplazamientos.

Por otra parte, y no menos importante se debe tener en cuenta las inversiones y la relación beneficio costo que puede implicar la modalidad formal versus la informal considerando que en el primero se debe cumplir con diversos documentos, pagos, cupos y licencias mientras que en el segundo por falta de regulación o control solo basta la inversión en el vehículo convirtiéndose en un negocio más atractivo financieramente. Este escenario actual ha hecho que muchos propietarios de vehículos "migren" del escenario formal al informal y a pesar de las circulares, decretos y similares que el gobierno infructuosamente emite para detener el fenómeno éste sigue creciendo donde sus "operadores" que ya se cuentan por miles generan marchas, bloqueos exigiendo su derecho constitucional al trabajo.

Sistema Estratégico de Transporte Publico de Popayán.

El gobierno nacional a través del ministerio de transporte, como respuesta para organizar de manera eficiente el transporte urbano de pasajeros empezó a implementar en las grandes ciudades a finales de los noventa proyectos de sistema de transporte masivo siendo el primero de ellos el Transmilenio de Bogotá, el cual inicialmente tuvo una acertada puesta en marcha e incluso fue en su momento modelo para otras grandes urbes de Latinoamérica, sin embargo hoy en día es un sistema colapsado donde la alternativa inevitable es la construcción del metro de la ciudad. A raíz de dicho proyecto de sistema masivo de transporte se empezó a pensar en realizar proyectos similares a menor escala, pero con características similares en las ciudades intermedias siendo seleccionadas inicialmente ocho ciudades donde la población excediera los 250.000 habitantes pero que no superara los 500.000 habitantes, en dicha selección quedo el municipio de Popayán en donde a través de un documento expedido (CONPES 3602 del 2009) por el departamento nacional de planeación (DNP) se formaliza la forma como se debía realizar el proyecto de organización del transporte público en la ciudad con los debidos aportes por parte de la nación y por parte del municipio. Dicho proyecto que para las ciudades intermedias se denominó sistema estratégico, genero al momento de su concepción una alta expectativa como posible solución a los inconvenientes de movilidad urbana presentes en cada municipio seleccionado, sin

embargo, hoy en día después de 14 años solamente una ciudad empezó y desde hace poco a implementar el sistema esperando obtener los primeros indicadores de desempeño.

Para el caso de la ciudad de Popayán, la implementación del proyecto de sistema estratégico ha tenido muchos retrasos e inconvenientes, debido a variables tanto internas como externas, por una parte entre otras variables y de grosso modo el inicio de obras de rehabilitación de vías se vio afectada por aspectos legales en términos de adquisición de predios, aspectos ambientales, actualización de las redes de servicios públicos en donde las entidades de apoyo debían surtir con recursos propios dichas intervenciones y de manera externa el flujo de los recursos financieros, el ajuste de los mismos conforme a la inflación, la falta de articulación entre diferentes entidades relacionadas tanto públicas como privadas y la concepción general sin tener en cuenta las particularidades de cada municipio no permitieron un adecuado flujo en la consecución de objetivos conforme a los cronogramas propuestos.

Sin embargo, a pesar de que las dificultades se hayan presentado el proyecto de implementación del sistema estratégico sigue su curso, pero con un nuevo actor en el escenario el cual toma un papel protagónico cada vez más fuerte, la informalidad en la prestación del servicio. Hoy en día transportadores e inversionistas se plantean, ¿vale la pena invertir una gran suma de capital en vehículos que también exigen tecnología adicional, pagando cupos licencias, impuestos y similares o mejor invertir en vehículos livianos de uso cotidiano que no exigen pago de tributos al estado afiliándose a una plataforma sin regulaciones, pero con mayor rentabilidad esperada?

Conclusión

La informalidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Popayán, no se puede tomar como un fenómeno aislado, circunstancial o temporal; por el contrario se ha consolidado y fortalecido con la implementación de ayudas tecnológicas, si los gobiernos territoriales en articulación con los nacionales, no asumen un plan de acción ya sea para contrarrestarlo o para integrarlo como una alternativa formal y organizada, muy posiblemente la optimización o incluso perduración del sistema formal de transporte se puede ver amenazada ostensiblemente, dado que los usuarios buscan ante todo eficiencia en tiempos y frecuencias con respecto a sus orígenes y destinos, tomando con ligereza hasta su propia seguridad como en el caso del mototaxismo; con respecto a las plataformas se deben regular sin dejar huecos jurídicos donde claramente las condiciones de operación no den pie a falsas interpretaciones que promuevan el no pago de impuestos o aranceles que sitúen en desventaja a los transportadores formales.

La implementación del sistema estratégico de transporte (SETP) en la ciudad de Popayán, puede ser una buena alternativa para minimizar la proliferación del transporte informal; sin embargo, debe ser implementado con eficiencia, supliendo las necesidades primarias de los usuarios y no al revés, supliendo necesidades de comodidad y tecnología que de nada servirían si no funciona con eficiencia en rutas, tiempos y frecuencias.

Si bien es cierto la informalidad constituye una fuente de trabajo para un grupo poblacional, es importante que se especifique o aclare hasta donde el derecho al trabajo se puede convertir de manera implícita con el derecho a trabajar en la informalidad o ilegalidad, afectando al grupo poblacional que cumple debidamente con las cargas impositivas y normas que se deben cumplir en lo que respecta con la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.

Finalmente y articulando los tres componentes abordados, se tendría que en primer lugar a pesar de que el sistema formal de transporte en la ciudad de Popayán ha evolucionado y existen varias empresas que prestan el servicio con diferentes frecuencias y coberturas, su crecimiento no ha sido proporcional a la cantidad y necesidades de la población, lo que ha sido un motor generador o impulsor del crecimiento de la informalidad como respuesta a la ineficiencia del sistema en los traslados de orígenes y destinos de los usuarios, mientras dicha situación persista, no será fácil minimizar o desaparecer las opciones informales de transporte; en segundo lugar y no menos importante, la implementación del SETP en la ciudad de Popayán podría ayudar a minimizar el fenómeno de la informalidad, siempre y cuando responda a las necesidades básicas y operativas que exigen los usuarios, no se trata solo de temas tecnológicos; se deben formular e implementar estrategias de logística y operación que permita el óptimo funcionamiento del SETP, considerando y caracterizando los usuarios, de no hacerse, solo se tendrá un modelo más de transporte, que no pasara de ser un atractivo novedoso pero poco eficiente.

Referencias

Alcaldía de Popayán. (2024). Mi municipio. https://www.popayan.gov.co/MiMunicipio/Paginas/default.aspx#gsc.tab=0

Colombia potencia de vida. (s/f). ¿Qué es el SISETU?. https://sisetu.mintransporte.gov.co/setp-de-popayan/

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Sistema estratégico de transporte público de pasajeros para la ciudad de Popayán.*

Fajardo Hoyos, C. L., & Gómez Sánchez, A. M. (2015). Análisis de la elección modal de transporte público y privado en la ciudad de Popayán. *Territorios,* (33), 157–190. https://doi.org/10.12804/territ33.2015.07

Jabba, S., & Mauricio, A. (2011). *La economía del mototaxismo: el caso de Sincelejo.* Banco de la República. https://n9.cl/losv0

Régimen Legal de Bogotá. (1996). Ley 336 de 1996. Congreso de la República de Colombia. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346

Villar-Uribe, J. R. (2021). Modernización del transporte público en la periferia urbana: ¿el fin del transporte informal? Caso de estudio: sistema de cable aéreo Transmicable en la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá–Colombia. urbe. *Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana, 13,* e20190367. https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20190367

§

Informality in public transportation in the city of Popayán, Colombia
Informalidade no transporte público na cidade de Popayán, Colômbia

John Felipe Ramírez Bolaños

https://orcid.org/0009-0002-4440-6953

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca | Ciencias Sociales y de la Administración | Popayán | Colombia

john.ramirez@unimayor.edu.co

Ingeniero Industrial, Especialista en Finanzas, MBA con especialización en Dirección de Proyectos, Doctorante en Administración Gerencial, docente de planta de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, Colombia.

Abstract

The study analyzes the impact that informality has on the provision of public passenger service in Popayán City, Colombia. It is determined how informality has registered greater growth in the last five years (2018-2023), emerging as a response to unemployment rates and dissatisfaction on the part of users of the formal transportation service in the city. Furthermore, it is examined how territorial and national entities confront this phenomenon, which, although is it not exclusively in Popayán city, establishes that it should not be assumed lightly, given that its impact on formal transportation models has a high incidence and If they continue their excessive and uncontrolled behavior, they could even take over the provision of the service, despite the action plans and plans to improve the service, by the Colombian state entities.

Keywords: Informality; Public transportation; Popayán city; Colombia

Resumo

O estudo analisa o impacto que a informalidade tem sobre a prestação do serviço público de passageiros na cidade de Popayán, Colômbia. Determina-se como a informalidade registrou maior crescimento nos últimos cinco anos (2018-2023), surgindo como uma resposta às taxas de desemprego e à insatisfação por parte dos usuários do serviço de transporte formal na cidade. Além disso, examina-se como as entidades territoriais e nacionais enfrentam esse fenômeno, que, embora não seja exclusivo da cidade de Popayán, estabelece que não deve ser assumido levianamente, uma vez que seu impacto nos modelos formais de transporte tem uma alta incidência e, se continuarem

com seu comportamento excessivo e descontrolado, podem até assumir a prestação do serviço, apesar dos planos de ação e planos para melhorar o serviço, por parte das entidades estatais colombianas.
Palavras-chave: Informalidade; transporte público; cidade de Popayán; Colômbia