

# TRANSPORTE INFORMAL EN SANTIAGO DE CALI: PRESENTE PUNITIVO E INNOVACIÓN PÚBLICA PARA EL FUTURO

ÁLVARO ANTONIO GONZÁLEZ SOLIS\*  
DANIEL VÁSQUEZ VALENCIA\*\*

## Resumen

El artículo explora la movilidad urbana como una necesidad social y económica clave, destacando la evolución histórica del transporte y su impacto en la calidad de vida. En Colombia, el transporte es un servicio público consustancial a los fines del Estado, pero enfrenta desafíos como la proliferación del transporte informal, especialmente en las grandes ciudades como Santiago de Cali. Este fenómeno surge por la insuficiencia del sistema formal para satisfacer la creciente demanda de movilidad en contextos urbanos en expansión. El estudio analiza cómo el transporte informal afecta la congestión, la contaminación y la seguridad vial, y representa una competencia

desleal, lo que genera una crisis de gobernanza en el sector. Con una metodología de estudio de caso, el artículo identifica los desafíos y las oportunidades existentes para integrar el transporte informal al Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO (SITM-MIO), proponiendo soluciones inclusivas basadas en la complementariedad. Finalmente, presenta una propuesta de innovación pública para la transformación, integración y articulación del transporte informal con el SITM-MIO, a fin de mejorar la calidad, cobertura y seguridad del servicio público de transporte, alcanzando un sistema socialmente sostenible.

**Palabras clave:** movilidad; transporte informal; transporte público; innovación

\* Profesional en Administración Pública, Semillero de Investigación en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. [alvaro.solis@correounivalle.edu.co]; [https://orcid.org/0009-0003-2763-8119].

\*\* Profesional en Administración Pública. Semillero de Investigación en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. [daniel.vasquez.valencia@correounivalle.edu.co]; [https://orcid.org/0009-0001-7000-4678].

Recibido: 10 de junio de 2024 / Modificado: 7 de marzo de 2025 / Aceptado: 13 de marzo de 2025

Para citar este artículo:

González Solis, A. A. y Vásquez Valencia, D. (2025). Transporte informal en Santiago de Cali: presente punitivo e innovación pública para el futuro. *Opera*, 37, 125-149.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n37.07>

pública; administración pública; economía informal; gobernanza; gobernabilidad.

## **INFORMAL TRANSPORTATION IN SANTIAGO DE CALI: CURRENT PUNITIVE CHALLENGES AND PUBLIC INNOVATION FOR THE FUTURE**

### **Abstract**

This study examines the critical role of transportation in urban life, with a focus on the informal transport sector in Santiago de Cali. Inadequate formal infrastructure has led to the rise of informal modes of transit, contributing to congestion, pollution, and regulatory inefficiencies. Through a case study approach, the article investigates the socio-economic factors fueling informal transport and evaluates potential strategies for integrating it into the official Mass Transit System (SITM-MIO). The paper proposes an innovative public policy model grounded in inclusivity and complementarity, advocating for the transformation of informal services into structured, sustainable alternatives that improve accessibility, safety, and service quality for all citizens.

**Keywords:** Mobility; informal transportation; public transportation; public innovation; public management; informal economy; governance; governability.

### **INTRODUCCIÓN**

La movilidad es una necesidad de todos los individuos que conviven en sociedad, y

diariamente es satisfecha por el transporte, que ha ido evolucionando a lo largo de la historia, facilitando cada vez más el desplazamiento de las personas de un lugar a otro. De acuerdo con la Comisión Ambiental de la Megalópolis (2018), “la movilidad es una actividad que involucra el desplazamiento de personas de un sitio a otro, ya sea a través de sus propios medios de locomoción o utilizando algún tipo de transporte”. Así mismo, el Banco Mundial (2017) define la movilidad urbana como el movimiento de las personas y los bienes en las ciudades, sin distinguir el medio utilizado para el desplazamiento, que puede ser a pie, en automóvil, bicicleta, en transporte público, entre otros. Según Martínez *et al.* (2022), la movilidad urbana es fundamental para el desarrollo de las ciudades, principalmente para los países en desarrollo, debido a que, con una movilidad urbana adecuada, los ciudadanos pueden desplazarse y adquirir otros servicios. Además, plantean que en el servicio de transporte participan diversos actores, además del Estado y las empresas privadas, los cuales inciden en la gestión de la movilidad urbana. En ese orden de ideas, la movilidad urbana no es solo una actividad económica donde sus operantes deben contar con condiciones laborales dignas, sino también un servicio social que define las posibilidades de desarrollo de un territorio por su influencia en las condiciones socioeconómicas de las personas.

El transporte, por su parte, es definido como un proceso tecnológico, económico y social, que cumple la función de movilizar a personas y bienes de un espacio a otro, con el fin de satisfacer necesidades que se encuentran distantes, en aras de vencer las barreras de tiem-

po (Muñoz de Luna, 1976). En otras palabras, es un sistema organizacional y tecnológico que tiene como finalidad el traslado de personas o mercancías de un lugar a otro (Garrido, 2001). Por tanto, si se concibe al transporte como un sistema, se debe tener en cuenta que debe implementarse de manera eficiente y sustentable para poder balancear el desfase espacial y temporal entre los centros de oferta y demanda, teniendo en cuenta que la prestación efectiva del servicio del transporte favorece la movilidad y puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, al brindar estabilidad y generar cambios en las posiciones sociales (Kaufmann *et al.*, 2004; Flamm y Kauffman, 2006; García Jerez, 2016).

En el caso de Colombia, el transporte es un servicio público consustancial a los fines del Estado, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1994. Con relación a la formalidad del servicio de transporte, en el artículo 23 de la misma Ley se estipula que las empresas de transporte público solo pueden operar con equipos matriculados o registrados para ese servicio, que estén homologados por el Ministerio de Transporte y cumplan con los requisitos técnicos según la infraestructura de cada tipo de transporte. Por consiguiente, el transporte informal constituye la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por parte de vehículos particulares que no están autorizados legalmente para hacerlo (García Parra y Varela Jiménez, 2018).

Esta última modalidad de operación del transporte se origina, principalmente, en ciudades que se encuentran en constante crecimiento urbano y que cuentan con administraciones públicas que no logran satisfacer la

demanda de servicios de transporte adecuados para la población, lo cual puede deberse a una falta de inversión en servicios y suministros públicos que lleva a la escasez de oferta de transporte público en el territorio (Cabrera y De Marchi Moyano, 2022). En otros casos, el transporte informal surge en contextos en los cuales la acelerada expansión y desarrollo urbano crea una demanda creciente de movilidad que no logra ser satisfecha por los servicios formales de transporte existentes y empieza a ser cubierta por los vehículos disponibles que pueden ser compartidos y prestan el servicio de transporte de manera informal (UITP, 2021).

En el caso de Santiago de Cali, la incapacidad del sistema de transporte público en la ciudad ha generado la proliferación del transporte informal, entendido como la prestación del servicio público de transporte por parte de terceros que operan fuera del margen de la ley, el cual ha afectado negativamente la movilidad en la ciudad al generar externalidades significativas, como el aumento de la congestión vehicular, la contaminación atmosférica y acústica debido al mal estado de los vehículos que operan en este servicio, así como un incremento en los siniestros viales, lo que ha provocado una crisis de gobernanza del transporte en la capital vallecaucana.

Frente a ello, el objetivo de este artículo es comprender los desafíos y las oportunidades para la integración del transporte informal al SITM-MIO en Santiago de Cali. A través de un estudio de caso, se busca identificar las causas subyacentes a la proliferación del transporte informal debido a la insuficiencia del sistema formal para satisfacer la demanda de

movilidad de los ciudadanos. Además, se pretende presentar una propuesta de innovación pública centrada en las necesidades de los ciudadanos y basada en la complementariedad entre ambos sistemas, con el objetivo de transformar, integrar y articular el transporte informal con el SITM-MIO para mejorar la calidad, cobertura y seguridad del servicio público de transporte, consolidando un sistema socialmente sostenible.

En virtud de lo expuesto anteriormente, el artículo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se plantean el contexto y la problematización del objeto de estudio, así como los marcos teórico y conceptual. En un segundo apartado se expone la situación histórica y actual del transporte informal en Santiago de Cali; en un tercer apartado se exploran experiencias y oportunidades de transferencia o difusión de políticas públicas en el contexto internacional; y, finalmente, se formulan las conclusiones.

## MÉTODO

El presente artículo tiene su origen en un ejercicio académico en el marco del Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas, en condición de estudiantes del pregrado en Administración Pública de la Universidad del Valle, a través de los cursos de Prospectiva Territorial y Estratégica, Innovación Social, Gobernanza y Buen Gobierno, y Desigualdades y Políticas Sociales en Colombia y América Latina.

La investigación se desarrolló bajo una metodología de investigación de estudio de

caso, que permite centrarse en una situación o problema particular de interés, brindando nuevas perspectivas y análisis de problemas de la vida real y generando nuevos conocimientos. Simons (2011) desarrolla este punto de vista, asegurando que a través de esta metodología se puede lograr una investigación exhaustiva desde diferentes perspectivas de un contexto real, política, programa o institución. Por otro lado, Enrique Jiménez y Barrio Fraile (2018), en su investigación sobre estudio de caso en proyectos de investigación, plantean que esta metodología se puede usar para recolección de teorías y experiencias sobre el tema de interés. Por su parte, Ceballos-Herrera (2009) y Enrique Jiménez y Barrio Fraile (2018) añaden que este enfoque de investigación implica descripción, explicación y juicio.

Adicionalmente, Yin (2009) considera el método de estudio de caso como un enfoque de investigación apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos, pues el autor plantea que la investigación empírica tiene rasgos distintivos como indagar en fenómenos contemporáneos en su entorno real, los cuales pueden ser estudiados aplicando la metodología de estudio de caso. Por otro lado, Eisenhardt (1989) concibe el estudio de caso contemporáneo como esas estrategias que se enfocan o van dirigidas a comprender ciertas dinámicas presentes en contextos singulares.

Ceballos-Herrera (2009) plantea que el estudio de caso pertenece al paradigma cualitativo-interpretativo, ya que se centra en el estudio de un caso único o varios, por lo tanto, no es representativo estadísticamente. Por consiguiente, el estudio de caso se centra en situaciones particulares proporcionando

una línea de análisis de problemas de la vida real. Con base en eso, Martínez Carazo (2006) señala dos métodos de investigación aplicables para el desarrollo de estudios de caso: el método descriptivo, que pretende identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno de estudio; y el método exploratorio, que pretende conseguir aproximaciones a las teorías inscritas en el marco teórico de la realidad del objeto de estudio. Desde otra perspectiva, Yin (1993) clasifica en dos tipos los estudios de caso: en primer lugar, el estudio de caso simple, el cual aborda un solo objeto, proceso o acontecimiento; y, en segundo lugar, el estudio de múltiples casos que replican los resultados mediante el estudio de casos diferentes para ratificar la validez de los resultados.

En atención a lo expuesto, el diseño metodológico de este estudio correspondió a una revisión de literatura reciente sobre movilidad, transporte público y, en particular, transporte informal. A través de la revisión bibliográfica, el artículo materializa un estudio descriptivo-explicativo que pretende caracterizar la situación actual del transporte informal abordando distintas perspectivas y planteando los desafíos que implica transformar las medidas coercitivas en medidas de inclusión y articulación con el Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO (SITM-MIO), en el marco de la distritalización y metropolización de la ciudad y la visión de ciudad a futuro.

Para lograr lo anterior, se implementó un método analítico a partir de la descomposición de los elementos de la investigación para conseguir la comprensión de las especificidades de

la unidad de análisis: el transporte informal en Santiago de Cali.

En ese sentido, se revisaron fuentes primarias como informes técnicos, datos estadísticos y documentos públicos oficiales, y fuentes secundarias como artículos académicos, textos especializados y trabajos de investigación, utilizando la consulta virtual y bibliográfica como instrumentos de recolección de la información.

## DESARROLLO Y DISCUSIÓN

### La movilidad y el transporte en clave de lo público

La movilidad es una necesidad inherente al ser humano y a la vida en sociedad. Centelles i Portella (2006) asegura que si no se garantizan las condiciones necesarias para desplazarse, se terminan acabando las oportunidades, y sin la existencia de oportunidades no es posible construir ciudad. En otras palabras, si las ciudades no tienen sistemas de transporte urbano adecuados se deconstruye el concepto de ciudad en sí mismo, ya que la movilidad es la que conecta a la población de las ciudades y permite que las actividades políticas, administrativas, económicas y religiosas se desarrollen. En esa perspectiva, este autor añade que las dificultades de la movilidad dentro de las ciudades pueden concebirse como frenos a las relaciones entre la ciudadanía y entre instituciones, lo que impide el desarrollo humano y económico.

A partir del reconocimiento de la importancia que tiene la movilidad en la vida social del ser humano, esta ha empezado a ser vista como un derecho humano, el cual defiende

la facultad de las personas para desplazarse de forma libre y segura en el entorno que las rodea (Bogarín Solís, 2020). Con base en esta comprensión de la movilidad como derecho humano, Durán Pérez (2024) asegura que es una obligación del Estado garantizar un sistema de transporte público que permita que la ciudadanía ejerza ese derecho de manera segura, asequible, eficiente y accesible. En ese sentido, el Estado tiene la responsabilidad, en su gestión, de garantizar su cumplimiento en términos de cobertura, calidad y pertinencia, a través del diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan los sistemas de transporte público, para que la ciudadanía pueda realizar los desplazamientos y las actividades correspondientes a su cotidianidad.

Por consiguiente, el transporte público constituye un componente esencial de la movilidad urbana, ya que, si es eficiente, puede proporcionar alternativas de desplazamiento más rápidas y asequibles y contribuir a la disminución del tráfico vehicular y la contaminación medioambiental ocasionada por las emisiones de carbono. Incluso, como lo afirma Evans Morales (2023), un sistema de transporte público óptimo promueve la interrelación y el uso del espacio público. Por otra parte, el transporte público de pasajeros es la agrupación de disciplinas que en su conjunto crean espacios de interconexión para el traslado de las personas y disminuyen las brechas de comunicación al interior de las ciudades. En ese orden de ideas, plantea que el transporte público de pasajeros permite que los usuarios se movilen de un lugar a otro dentro de un área determinada, a partir de la oferta individual o colectiva de medios de transporte que

pretenden satisfacer las necesidades de movilidad (Parada Celis, 2022). En línea con lo anterior, Romero Torres y Cruz Patiño (2018) aseguran que el transporte público de pasajeros tiene como finalidad la disminución de la marginación y el aislamiento, ya que permite que diferentes zonas geográficas se conecten entre sí, aumentando la intercomunicación y el relacionamiento ambiental en las ciudades.

Un sistema de transporte público de calidad cumple con altos estándares de seguridad, accesibilidad, confiabilidad y comodidad. En esa perspectiva, lo cierto es que un sistema público de transporte que funcione de manera efectiva aumenta la calidad de vida, mejora los índices medioambientales e impulsa el desarrollo económico. Además, un sistema de transporte público eficaz se convierte en un instrumento generador de oportunidades, al incrementar las conexiones en las ciudades. Por tanto, el sistema de movilidad urbana constituye un punto central para el desarrollo de las ciudades, dado que, además de brindar el servicio de transporte, permite que las personas accedan a nuevos servicios, derechos y oportunidades (Martínez *et al.*, 2022).

Sin embargo, y pese a su importancia, la movilidad y el transporte público presentan diversas problemáticas relevantes, en especial, en las grandes ciudades de los países en vía de desarrollo. En primer lugar, la fragmentación de los sistemas de transporte, la cual impide la integración y optimización del servicio, aumentando los tiempos de espera y complejizando las rutas (González Burton, 2022). En segundo lugar, muchas ciudades enfrentan problemas en la infraestructura del transporte público a causa de la poca inversión en man-

tenimiento y modernización del sistema (Navarrete Rodríguez y Andrade Vallejo, 2010). En tercer lugar, un fenómeno creciente es la inequidad en la duración de los trayectos, ya que las personas de menores ingresos generalmente se ven expuestas a mayores tiempos de traslado y peores condiciones de movilidad, en comparación con las personas de mayores ingresos (González Burton, 2022). Lo anterior, sumado a la percepción negativa frente al servicio de transporte público que está generalizada en gran parte de estas ciudades, específicamente con relación a los tiempos, las tarifas y la planificación de viajes (Pérez Cruz y Pinto Pérez, 2021). Adicionalmente, la acción del Estado en materia de movilidad puede enfrentar otras dificultades derivadas de la deficiente planificación territorial y prospectiva de las urbes que tienen una tendencia creciente a la expansión urbana, lo cual se produce por factores endógenos y exógenos a la administración pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el enfoque de la movilidad como un derecho humano, es clave señalar que el Estado desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas relacionados con la movilidad urbana y el transporte público. Por consiguiente, el Estado debe combatir los condicionantes sociales que puedan vulnerar el derecho humano a la movilidad, como la exclusión de la cual son víctimas principalmente las personas más pobres, los niños y adolescentes, las mujeres, los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad (Alcántara de Vasconcellos, 2010). En ese sentido, Bonifaz *et al.* (2016) exponen que el Estado debe ejecutar políticas públicas encaminadas a la promoción del transporte público y la movilidad sostenible, lo

cual incluye el diseño de sistemas de transporte público armónicamente integrados entre sí. En esa misma perspectiva, González (2020) y Tanikawa Obregón y Paz Gómez (2021) proponen que el Estado debe garantizar que dichas políticas sean sostenibles y equitativas, a través del fomento de formas alternativas de transporte y de la ampliación de la cobertura de acceso al servicio de transporte público. Con base en esto, es válido afirmar que la movilidad urbana es un rompecabezas de factores y soluciones que dependen del Estado, el cual enfrenta innumerables desafíos en aras de garantizar el derecho a la movilidad.

### **El fenómeno de la informalidad en el transporte**

En línea con lo anterior y con la temática de este estudio, en este apartado se plantea que las crecientes dificultades para gestionar los sistemas de transporte en las ciudades y las constantes vulneraciones al derecho humano a la movilidad son causales de una de las problemáticas más preocupantes en Santiago de Cali, como lo es la proliferación del transporte informal.

La informalidad está compuesta por aquellas actividades económicas que no están cubiertas, o insuficientemente cubiertas, por acuerdos formales o el marco legal del Estado (OIT, 2003, 2015). En ese sentido, la informalidad se basa en acuerdos que originan problemáticas como baja productividad, vulnerabilidad, evasión de impuestos y no contribución al sistema de protección social. En el caso de América Latina, la informalidad se manifiesta en el subempleo, el trabajo independiente y

las microempresas, identificando como principal factor que los trabajadores informales no cuentan con las condiciones mínimas que debe tener un trabajo para considerarse decente (Roldán Vásquez y Ospino Hernández, 2010).

Las actividades económicas informales producen externalidades negativas, que se reflejan en la congestión y la apropiación del espacio público (Loayza, 1996). Sin embargo, la economía informal puede considerarse un modelo funcional por involucrar suficiente mano de obra cuando en un territorio no hay suficiente empleo y la mayor problemática es la desocupación (Porras y Climent, 2018). En síntesis, se puede decir que las actividades económicas informales son funcionales para las personas, ya que acogen a un grupo de población desempleada, y a pesar de estar fuera del marco legal y tener un nivel bajo de renta, les permiten producir ingresos de actividades específicas para la satisfacción de sus necesidades.

En términos de transporte, el fenómeno de la informalidad se hace presente a través de los servicios de transporte de pasajeros que no cuentan con los permisos y las condiciones mínimas para su operación (Cervero, 2000; Sengers y Raven, 2014). En otras palabras, el transporte informal es la prestación del servicio de transporte de pasajeros por vehículos particulares que no hacen parte de empresas legalmente constituidas (García Parra y Varela Jiménez, 2018), el cual opera bajo distintas modalidades, entre las que se encuentran el mototaxismo, bicitaxismo, carros piratas, taxis piratas y los jeeps o gualas (Valdés Zambrano, 2014).

El transporte informal es un fenómeno presente a nivel mundial, especialmente en

áreas urbanas y metropolitanas, que logra evadir, en gran medida, las regulaciones del Estado. El surgimiento del transporte informal suele presentarse en territorios donde la administración pública es deficiente frente a la gestión de los sistemas de transporte. En específico, las ciudades donde hay desarticulación entre los sistemas de transporte público (Mercado Velandia, 2012) y bajos niveles de cobertura y accesibilidad a los servicios formales (Tun *et al.*, 2020) son más propensas a enfrentar este fenómeno. Además, su proliferación es mayor cuando el gobierno no demuestra capacidades suficientes para regular y controlar este fenómeno, lo cual termina provocando una coexistencia conflictiva entre los sistemas formales e informales de transporte en el territorio (Cabrera y De Marchi, 2022).

### **El transporte informal desde la óptica de la posnueva gerencia pública**

Para analizar el fenómeno del transporte informal, es importante conceptualizar sobre la posnueva gerencia pública, que es un enfoque de gestión que busca superar las limitaciones del *new public management*, con una propuesta de administraciones públicas más centradas en el ciudadano y con mayor consciencia de las desigualdades sociales, que promueve redes colaborativas entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros grupos interesados. En esa perspectiva, Torfing *et al.* (2019) plantean la gobernanza colaborativa como una forma de gestión pública que promueve redes interorganizacionales y procesos de deliberación entre los distintos actores, de tal forma que las políticas públicas se cocreen con un

modelo democrático e inclusivo. En el marco de la posnueva gerencia pública surge la innovación pública, la cual consiste en la búsqueda de nuevas ideas y conceptos, tecnologías, técnicas y métodos, formas, sistemas y procedimientos para crear interacciones significativas entre el gobierno y la sociedad para superar los problemas sociales (Bekkers *et al.*, 2011). En otras palabras, la innovación pública surge desde el reconocimiento de poderes y saberes distribuidos que requieren la cooperación para la cocreación e intervención, colectivamente diseñada, de soluciones no convencionales (Eslava y Silva, 2021). Teniendo en cuenta lo anterior, la innovación pública constituye una oportunidad de aprendizaje en las aproximaciones novedosas a los problemas públicos tradicionales. Sin embargo, requiere una apertura hacia la valoración colectiva del error y las lecciones presentes en sus consecuencias, incluso para las decisiones públicas, dado que implica pasar de una visión de política pública formal y jerárquica a una concepción más colectiva de las decisiones.

Frente al fenómeno del transporte informal, tradicionalmente ha existido una postura sancionatoria que busca su erradicación, sin embargo, con el paso del tiempo y la llegada de nuevas teorías como la posnueva gerencia pública se puede contemplar un nuevo enfoque para abordar esta situación concebida generalmente como una problemática de movilidad (tabla 1).

Luego de observar el cuadro comparativo de la tabla 1, el enfoque disruptivo o transformador, como se ha denominado en este artículo, es el que más se adapta a la visión de la

**TABLA 1. CUADRO COMPARATIVO ENTRE LOS ENFOQUES TRADICIONAL Y DISRUPTIVO DEL TRANSPORTE INFORMAL**

| Enfoque tradicional   | Enfoque disruptivo  |
|---|---|
| Considera que el transporte informal es una actividad ilegal y desordenada que debe ser perseguida y restringida (Giorgio, 2017).   | Considera que el transporte informal es un potencial aliado para resolver los problemas de movilidad en las ciudades (Gwilliam, 2002; Maza Ávila <i>et al.</i> , 2019).   |
| Asegura que los servicios de transporte informal operan sin licencia, sin cumplir con estándares de seguridad y sin pagar impuestos, lo cual representa una competencia desleal para los servicios de transporte público formal (Gramano, 2018; Choy Zeballos y Montes Farros, 2011). | Plantea la oportunidad de formalizar los servicios de transporte que actualmente operan irregularmente, permitiéndole a los conductores operar legalmente.  |
| Aboga por la aplicación de regulaciones estrictas, imposición de multas y medidas de ley para eliminar o reducir al mínimo la presencia del transporte informal en el mercado.  | Aboga por la inclusión del transporte informal en el sistema de transporte público regulado, mediante adhesión de rutas alimentadoras y coordinación entre operadores.  |
| Busca proteger y apoyar los operadores del transporte público formal a través de la erradicación del transporte informal (Arias Marín <i>et al.</i> , 2020).  | Propone un modelo de coexistencia, interacción e interdependencia entre el transporte formal e informal a través de un modelo de transporte urbano híbrido (Salazar Ferro, 2015; Salazar Ferro <i>et al.</i> , 2013). |

Fuente: elaboración propia, con base en información consultada.

posnueva gerencia pública, teniendo en cuenta que el sector económico del transporte es adoptado por múltiples actores, incluyendo los informales, los cuales aparecen como un aliado para cubrir el vacío que existe en la economía, es decir, atraer a los marginados en el campo

laboral (Lomnitz, 1978). En esa perspectiva, la informalidad puede ser vista como un activador económico, lo cual se observa en el estudio de Gallego Botina *et al.* (2023), que evidencia, por ejemplo, que los trabajadores de DiDi desarrollan su actividad para generar mayores ingresos o que las mujeres en China prestan este servicio a otras mujeres para brindarles mayor seguridad en el transporte. Gwilliam (2002), por su parte, refuerza este enfoque cuestionando que el transporte informal ha sido visto como un problema, cuando en realidad puede convertirse en un potencial aliado para ayudar a resolver los problemas de movilidad en las ciudades; sobre todo teniendo en cuenta que los sistemas de transporte público impulsan el desarrollo social y económico de las ciudades y su articulación con el transporte informal puede aumentar sus capacidades instaladas y extender su cobertura, cubriendo la demanda existente. De igual manera, Salazar Ferro (2015) afirma que la relación entre el transporte formal e informal se basa en la coexistencia y su complejidad radica, además, en su interacción e interdependencia, los cuales son imperativos categóricos de la posnueva gerencia pública. En esa línea, Salazar Ferro *et al.* (2013) proponen un modelo de transporte urbano híbrido que integre las diferentes lógicas de gestión de la movilidad existentes dentro de un único sistema. Incluso, el Banco de Desarrollo de América Latina (2005) afirma que la articulación puede contribuir al control del tráfico vehicular, a mitigar la contaminación medioambiental y a combatir la competencia desleal.

### **El transporte público en Santiago de Cali, en amenaza por el paralelismo**

El eje central de movilidad urbana de Santiago de Cali es el Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO (Masivo Integrado de Occidente), el cual incluye en su oferta de servicio buses articulados y alimentadores que conectan diferentes zonas de la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con Cárdenas López (2023), el SITM-MIO moviliza aproximadamente 275.000 usuarios diariamente, mientras que el transporte informal es la opción elegida por casi 500.000 personas, el cual representa el 70% del mercado del transporte en Santiago de Cali, lo cual genera un escenario de paralelismo en el transporte público de la ciudad. En efecto, estas cifras evidencian el crecimiento desmedido que ha tenido el transporte informal en Santiago de Cali durante los últimos años, en comparación con los datos de Metrocali en 2015, donde se afirmaba que solo 113.728 viajes se realizaban utilizando el transporte informal.

De acuerdo con el informe de gestión de Metrocali (2023), la flota de vehículos para la prestación del servicio formal es de 831, que proporcionan recorridos distribuidos en 4.973 puntos de paradas, entre corredores, troncales, terminales y estaciones, con 8 terminales, 4 cabeceras y 4 terminales intermedias, y 55 estaciones. Además, debido a las condiciones geográficas de Santiago de Cali, especialmente en sus áreas montañosas, existe una oferta de transporte público complementario, que agrupa camperos, buses colectivos y microbuses, los cuales se desplazan en los sectores donde no lo-

gra acceder el SITM-MIO al ser zonas de difícil acceso. Asimismo, en el SITM-MIO el valor del pasaje es de \$3.200, mientras que en el transporte complementario (camperos, buses colectivos y microbuses) es de \$3.500 y en el transporte informal la tarifa oscila entre \$2.000 hasta \$5.000 dependiendo del trayecto.

Actualmente, el SITM-MIO tiene varios problemas que han generado insatisfacción en un buen número de usuarios, debido a problemas recurrentes que se relacionan principalmente con la frecuencia y disponibilidad de los buses articulados, padrones y complementarios, ya que los periodos de espera de los usuarios en las estaciones son altos y el volumen de personas que intentan movilizarse es elevado, lo que genera congestión para acceder a los servicios de transporte. Además, pese a que la Secretaría de Movilidad, en un informe publicado en enero de 2024, reportó que los hurtos se han reducido en un 60%, la percepción de inseguridad en el SITM-MIO por parte de los usuarios sigue siendo elevada. A lo anterior se suman los desafíos de cobertura que enfrenta el sistema, dado que aún hay muchas zonas periféricas de la ciudad en las cuales no hay un acceso total al SITM-MIO, lo que impide la movilización de muchas personas a través del sistema de transporte público formal. De acuerdo con el Informe de Gestión de Metrocali (2023), el nivel de satisfacción de usuarios del SITM-MIO (NUS) en el año 2022 fue de 55,5% sobre 100%.

Frente a estas problemáticas existentes en el sistema de transporte público formal de Santiago de Cali, el transporte informal ha proliferado como una alternativa que subsane la demanda de los usuarios, especialmente en

las zonas que no cuentan con una cobertura suficiente del SITM-MIO, ofreciendo mayor frecuencia, disponibilidad y accesibilidad a los servicios de transporte requeridos por la población.

De acuerdo con Valdés Zambrano (2014), existen las varias modalidades de transporte informal (tabla 2).

### **El transporte informal como alternativa al MIO**

Con base en lo anterior, en este apartado se pretende determinar si el transporte informal puede llegar a convertirse en una alternativa legítima que complementa el servicio público de transporte que actualmente es prestado por el SITM-MIO en la ciudad de Santiago de Cali.

La historia del transporte informal en Colombia se remonta al siglo XX, cuando este servicio era prestado por empresas privadas que competían entre sí. En ese contexto, surgieron los primeros vehículos particulares que empezaron a prestar el servicio de transporte de manera informal. Posteriormente, para la década de los cuarenta, el servicio de transporte se convirtió en un servicio público, controlado mayoritariamente por el Estado. No obstante, este cambio no eliminó el transporte informal, sino que impulsó su crecimiento a lo largo del país.

En la década de los setenta, el transporte informal se extendió por todo el país, debido al crecimiento urbanístico que ocasionó un aumento en la demanda del servicio público de transporte, que cada vez era más insuficiente y de baja calidad. Luego, en la década de los ochenta, el transporte informal se asentó en

TABLA 2. MODALIDADES DEL TRANSPORTE INFORMAL

| Modalidad   | Definición  |
|---|---|
| Mototaxismo   | Consiste en utilizar motocicletas ya sea de dos ruedas o de tres ruedas.  |
| Bicitaxismo   | Consiste en el uso de triciclos adaptados para llevar pasajeros, siendo el conductor quien propulsa el vehículo mediante la fuerza humana. Por lo general, las rutas de bicitaxi son de distancias cortas y suelen conectar diferentes vecindarios.   |
| Carros "piratas"  | Es un vehículo particular o privado que presta servicios de transporte ilegal o no autorizada. Estos vehículos operan fuera de las regulaciones y licencias requeridas para el transporte de pasajeros y, por lo general, no cumplen con los estándares de seguridad y calidad que se exigen a los servicios de transporte público legales. |
| Taxis "piratas"   | Es una modalidad de transporte informal con taxis que no cumplen con los requisitos legales y las regulaciones establecidas por las autoridades locales para operar como un servicio de transporte público.   |
| Jeeps, "yipetos" o gualas   | Es un medio de transporte adaptado originalmente para el transporte de carga, que ha sido modificado para cruzar por terrenos empinados, para así operar como un medio de transporte informal de pasajeros, con un enfoque principal en servir las áreas empinadas y laderas de una ciudad.   |
| Plataformas de transporte (Uber, Didi, WayCali, Cabify, InDriver, Beat, Yango, entre otras) | Es un servicio de transporte compartido a través de una aplicación móvil. En este tipo de servicio, los pasajeros utilizan una aplicación móvil para solicitar un vehículo y luego son recogidos por un conductor privado en un vehículo particular.  |

Fuente: elaboración propia, con información de Valdés Zambrano (2014).

el país y se transformó en un problema que impactaba negativamente a la sociedad con contaminación ambiental, inseguridad vial e informalidad laboral.

Más adelante, para la década de los noventa, el Gobierno empezó a implementar medidas para controlar el transporte informal, como la puesta en marcha de los sistemas de transporte público masivo y la desmovilización de los vehículos "piratas". En el caso de Cali, el transporte informal se popularizó en el siglo XX con los apodados "carros de plaza", que empezaron a prestar el servicio en las principales avenidas de la ciudad, ofreciendo mayor

flexibilidad y rapidez que el transporte público formal. A estos vehículos se les sumaron los mototaxis, los colectivos y los buses "pirata", los cuales eran mucho más asequibles para los ciudadanos.

En la actualidad, de acuerdo con cifras del Ministerio de Transporte (2022), el transporte informal representa alrededor del 30% del total de viajes en las principales ciudades del país, sumado al crecimiento exponencial de las plataformas digitales de transporte como Uber. De hecho, de acuerdo con estudios realizados por García Parra y Varela Jiménez (2018), gran parte de los habitantes de Cali prefiere utilizar

el transporte informal, debido a que ofrece mayor comodidad, flexibilidad y disponibilidad en comparación con el SITM-MIO.

Según datos de la Secretaría de Movilidad de Cali, en 2019 había 1.198 camperos matriculados que prestaban el servicio de transporte público en la ciudad (Zúñiga, 2020). Además de estos camperos, en la ladera suroccidental de Cali se encuentran los llamados buses alimentadores, conocidos por la comunidad como las “gualas”, que intentan satisfacer la movilización de una comunidad numerosa en el sector. Sin embargo, a pesar de la puesta en marcha del MIO Cable en 2015 para mejorar la movilidad, persisten problemas de transporte en esta área (Zúñiga, 2020). La situación se complica aún más debido a la falta de cobertura de la tecnología en el transporte público formal, lo que ha llevado al surgimiento de diferentes tipos de vehículos, como automóviles y motocicletas, que ofrecen servicios de transporte desde las vías principales hacia la ladera de la ciudad, con tarifas más económicas en comparación con el transporte público formal (García Jerez, 2021). De hecho, de acuerdo con estudios realizados por García Parra y Varela Jiménez (2018), gran parte de los habitantes de Cali prefiere utilizar el transporte informal, debido a su comodidad, flexibilidad y disponibilidad.

El transporte pirata en Cali se asemeja sospechosamente al sistema formal, con tarifas fijas, rutas establecidas y turnos, lo que ha llevado a la identificación y carnetización de los transportadores. Para muchas personas, el ofrecimiento de transporte informal de pasajeros se ha convertido en una forma de sustento en diversos tipos de vehículos. Incluso, las ventas de motocicletas se han incrementado

en los últimos años, y se presume que algunas se utilizan para prestar el servicio de transporte informal de pasajeros, conocido como mototaxismo.

### **Panorama actual del transporte informal en Santiago de Cali: causas, efectos y potenciales oportunidades**

Los problemas de movilidad de Santiago de Cali, sumados a la insuficiencia operativa del SITM-MIO, han provocado que la presencia del transporte informal en la ciudad continúe creciendo. Los caleños expresan su insatisfacción con el MIO debido a las demoras en la prestación del servicio de transporte y la percepción de una falta de autobuses de tránsito rápido (BRT) suficientes para atender a la población. Como resultado, muchos recurren al transporte informal para evitar llegar tarde a sus trabajos y compromisos (Zúñiga, 2020). Así, en respuesta a la falta de eficiencia del SITM-MIO, muchos residentes justifican el uso de vehículos informales, como taxis piratas o mototaxis, debido a que ofrecen un servicio más rápido y aparentemente más conveniente. De acuerdo con las comunicaciones personales realizadas por García Jerez (2021), las mujeres, en particular, recurren a los servicios del transporte informal para evitar el sobrecoste de la movilidad formal en términos de tiempo, seguridad y dinero, ya que este sistema las ayuda a resolver los problemas públicos de movilidad y a llegar a tiempo a sus destinos. En ese sentido, el aumento en la demanda de este servicio ha provocado que se incorporen nuevas rutas, vehículos y operadores, ampliando su cobertura y sumando cada vez más usuarios

en la capital vallecaucana. Este aumento en la oferta de transporte informal no solo representa una competencia desleal para los sistemas de transporte legalmente constituidos en la ciudad, sino que también genera desórdenes en las vías al momento de ofrecer el servicio, lo que se evidencia en puntos críticos como la entrada al barrio Meléndez y otros lugares de la ciudad (Rojas, 2020).

La situación de la piratería del transporte en Cali ha llevado a que los operadores del SITM-MIO constantemente reclamen a la Alcaldía para que tome medidas de control, debido a que la piratería no solo es vista como una competencia desleal, sino como promotora de la evasión del pago en el SITM-MIO, ya que algunos conductores informales dejan a los pasajeros dentro de la zona de pago en las terminales, lo que afecta el recaudo del sistema y aumenta los costos de operación que deben ser cubiertos por la Alcaldía, representando una amenaza para la apuesta que hizo la ciudad hace más de diez años con la implementación del SITM-MIO. Incluso, los operadores del SITM-MIO resaltan que este sistema de transporte ha representado una inversión significativa de cerca de cuatro billones de pesos y que, en la actualidad, enfrenta una crisis debido a la proliferación del transporte informal (Metrocali, 2023). En ese orden de ideas, la falta de medidas adecuadas para combatir la proliferación descontrolada del transporte informal en la ciudad, especialmente en la zona oriental, la ladera, el corredor sur hacia Jamundí y el centro de la ciudad, pone en riesgo la sostenibilidad del SITM-MIO, representando un desafío para las autoridades de movilidad en Cali.

Desde la Secretaría de Movilidad de Cali, aunque no ofrecen una cuantificación oficial de la cantidad de vehículos piratas que circulan en la ciudad, reconocen la problemática y afirman que se realizan controles constantes, estableciendo planes de trabajo con controles operativos diarios en diferentes corredores viales de la ciudad, identificando las zonas donde operan los vehículos piratas y verificando si están recibiendo pagos por sus desplazamientos. La implementación de medidas de persecución en Santiago de Cali ha dado como resultado la inmovilización de 1.924 vehículos hasta el mes de noviembre del año 2024 y la imposición de 2.036 comparendos. Por otra parte, la inmovilización de vehículos por IUIT (Informe Único de Infracciones al Transporte), que es una infracción a aquellos que cumplen función de transporte público por carretera, fue de 476 vehículos. No obstante, según un testimonio, los conductores informales cuentan con un teléfono celular específico que se utiliza para recibir alertas sobre la presencia de inspectores o cualquier situación que pueda afectar su trabajo. Además, existen líderes en cada zona de la ciudad que brindan orientación e inducción al trabajo a quienes desean participar en el transporte informal, por lo que los operadores informales organizados evaden con facilidad los controles implementados por la Alcaldía (García Jerez, 2021).

### **De la coerción a la innovación**

En la ciudad de Santiago de Cali se han implementado medidas coercitivas y controles constantes para frenar la ilegalidad y la informalidad en el sector del transporte. En otras pala-

bras, como lo plantean Buchely Ibarra y Castro (2016), se han implementado medidas para estructurar el orden público por medio de la aplicación de la norma y la monopolización de la coacción. No obstante, estas medidas han demostrado ser insuficientes y el asentamiento del transporte informal en la ciudad continúa en aumento. Los operadores del transporte informal han implementado estrategias para evitar la imposición de multas, como el establecimiento de radios de comunicación entre los conductores, donde les comunican permanentemente la ubicación de los puestos de control de los agentes de tránsito en la ciudad, con el fin de tomar rutas alternas y evadir los puestos de control de las autoridades. Esto deja en evidencia que los intentos de erradicar el transporte informal en la ciudad han sido fallidos, por lo que, considerando las falencias cada vez más pronunciadas del MIO y la crisis de movilidad que enfrenta la ciudad, el transporte informal sigue en auge y cada vez son más las personas que prefieren acceder a esta modalidad de transporte.

Con relación a las medidas represivas y sancionatorias, Cesaroni (2021) plantea que no es posible resolver todos los acontecimientos públicos con la mera imposición de castigos brutales, expeditivos y prolongados. Al respecto, la autora añade que la idea errada de que el castigo resuelve todos los problemas ha permeado la cotidianidad, las formas de relacionarse y, por supuesto, las decisiones políticas, asumiendo que el castigo y la sanción son útiles y la única salida a situaciones de diferente naturaleza. Díaz Soto (2023) afirma que concebir la sanción como el instrumento más

idóneo para resolver las problemáticas sociales más graves es una idea infundada.

Teniendo en cuenta lo anterior, diversas investigaciones han demostrado que las regulaciones coercitivas tienen limitaciones para modificar el comportamiento, pues, como lo indican John *et al.* (2009), las regulaciones coercitivas resultan difíciles de implementar por sus elevados costos, son insuficientes por lo simplistas e incluso afectan la legitimidad de los gobernantes. Con base en estos argumentos, estos autores afirman que las intervenciones públicas no pueden depender de dar órdenes y crear incentivos; deben tratar y conectarse directamente con los ciudadanos, cuya participación ayuda a cocrear los resultados.

Por consiguiente, es necesario repensar la forma en la que se han gestionado las problemáticas de movilidad y transformar las medidas sancionatorias en estrategias innovadoras que permitan a la administración distrital de Santiago de Cali enfrentar con eficacia el fenómeno del transporte informal y fortalecer el sistema de transporte público. Con relación a lo anterior, Bekkers *et al.* (2011) definen la innovación pública como la “búsqueda de nuevas ideas y conceptos, tecnologías, técnicas y métodos, formas, sistemas y procedimientos para crear interacciones significativas entre el gobierno y la sociedad para superar los problemas sociales”; de esta manera, la innovación pública surge a partir del reconocimiento de poderes y saberes que se integran cooperativamente para la cocreación e intervención de soluciones innovadoras. Así que para llegar a la innovación pública es necesario dejar atrás la visión tradicional de las políticas públicas

(“lo que el gobierno decide hacer o no”) y avanzar hacia una visión innovadora en la que las políticas públicas plasman decisiones donde participan múltiples actores en el proceso de formulación del problema, su racionalidad, toma de decisiones e implementaciones encaminadas a cristalizar la intención de cambio. Este argumento es respaldado por autores como Mazzucato (2014), que promueve un Estado tecnológico, innovador y emprendedor; Keynes (1926), que nos dice que la agenda del Estado debe conjugar lo técnico y lo psicológico en el marco de la democracia, o Innerarity (2020), quien asegura que las jerarquías deben transformarse en ecosistemas de conocimiento colaborativo para convertir la cultura de gobierno en una en la que los problemas sociales son abordados colectivamente. En ese orden de ideas, la apuesta del Estado debe ir dirigida a transformar las decisiones públicas en “actos de voluntad elegidos entre varias alternativas que comparten una intención de cambio” (Dente y Subirats, 2014); decisiones que no sean exclusivas de la autoridad pública, sino que permitan la participación de otros actores en la formulación de la problemática y los cursos de acción pertinentes.

Desde el enfoque de innovación, Eslava y Silva (2021) recomiendan que el cambio comportamental se incluya dentro del proceso de gestión pública. Al respecto, Michie *et al.* (2014) definen el comportamiento como “un sistema interactivo que incluye capacidades, oportunidades y motivaciones de las personas”, las cuales se configuran y generan el conjunto de elementos de las intervenciones y las políticas encaminadas al cambio social. Por ende, la

mediación innovadora debe fundamentarse en la conjugación de las capacidades, oportunidades y motivaciones de los actores involucrados, para diseñar e implementar acciones innovadoras en un contexto complejo, conflictivo e incierto.

En líneas generales, es importante resaltar la necesidad de avanzar de la coerción a la innovación, para dar paso al diseño de un nuevo modelo integrado de movilidad en Santiago de Cali, que en lugar de perseguir al transporte informal, articule a los prestadores informales de este servicio y se conviertan en un medio complementario que fortalezca MIO como eje estructurante de la movilidad en la ciudad, materializando un verdadero sistema integrado de transporte público formal, digno y seguro para enfrentar eficazmente los problemas de movilidad.

Esta propuesta de innovación pública se ve reforzada con el planteamiento de la Unión Internacional de Transporte Público (UITP) (2021) que sugiere “transformar el transporte informal para hacerlo más resiliente y sostenible, aprovechando sus fortalezas”. En especial, teniendo en cuenta que el transporte informal moviliza una gran cantidad de personas, ofrece variedad de medios de transporte flexibles, es dinámico, ágil y adaptable, y se encuentra abierto a la innovación.

### **Experiencias exitosas de innovación pública en contextos de informalidad**

Los sistemas de transporte público han presentado innovaciones notables en las últimas décadas a nivel mundial (UITP, 2021).

En Ciudad de México, por ejemplo, se creó un sistema centralizado para articular y controlar las líneas de autobuses de tránsito rápido y administrar el recaudo, dando lugar a un modelo de economías de escala. Por medio de la implementación de este tipo de medidas, esta ciudad ha logrado transformar el transporte informal, mejorar la oferta de transporte público y articular el servicio de transporte desde la coexistencia estructurada. Además, a través de su apuesta por la instauración de un sistema de transporte multimodal e intermodal, ha generado condiciones de regulación que han permitido articular los modos de transporte informal como los bicitaxis (conocidos en México como ciclotaxis) dentro del sistema de transporte público formal (Parada Celis, 2022). De hecho, la denominada “movilidad de barrio”, compuesta por los bicitaxis, mototaxis y golfitaxis en Ciudad de México, que son utilizados por los habitantes de dicha ciudad para movilizarse en distancias cortas por su agilidad y eficiencia económica (Flores Hernández, 2023), fue regulada para integrarse con el servicio de transporte público de pasajeros, habilitando polígonos de operación en vías aptas para vehículos de su tipo, respetando los carriles, cruces y direcciones de circulación designados por las autoridades de tránsito (Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, 2020). Esta regulación hace parte del Plan de Regulación de Ciclotaxis Centro Histórico, promovido en 2020 por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, el cual planteó la ruta para integrar a los ciclotaxis en el sistema de transporte público de pasajeros. La formalización de los ciclotaxis se llevó a cabo a través de varias etapas: primero, se lanzó

una convocatoria a fin de definir los modelos autorizados para operar, en la cual se permitió la participación de empresas, organizaciones de ciclotaxis y la academia para proponer la norma técnica mínima de los ciclotaxis; segundo, se lanzó la convocatoria para obtener el permiso para operar; tercero, se esquematizó el proceso de registro para identificar las unidades autorizadas en una plataforma electrónica y realizar el cobro de los derechos de operación; cuarto, se delimitaron los lineamientos de operación, fijando las rutas autorizadas para operar y el establecimiento de normas generales de circulación que fueron añadidas al Reglamento de Tránsito, cambiando su estatus a prestadores del servicio de transporte público de pasajeros; quinto, se ofreció capacitación para los operadores, estableciendo la obligación de capacitarse anualmente en distintas áreas para garantizar la calidad y seguridad del servicio y mejorar sus condiciones laborales; finalmente, se fijaron acuerdos mínimos para el proceso de transición y se definió el calendario para su realización (Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, 2020). Incluso, como lo afirma Mercado Velandia (2012), ciudades como la Ciudad de México, a través de la integración multimodal y con la definición de lineamientos de funcionamiento, han logrado controlar y regular los vehículos que operan en el sistema informal, estableciendo rutas y tarifas estandarizadas.

En esa perspectiva, se plantea la posibilidad de concebir al transporte informal como una oportunidad de mejorar la movilidad en las ciudades. De hecho, casos de éxito como los triciclos alimentadores en Dacca que, al igual que en otros países del sur de Asia, cumplen

una función de alimentadores de otras modalidades de transporte, o el caso de Buenos Aires, ciudad en la cual se formaron asociaciones por rutas para organizar a los operadores informales del transporte, consiguiendo un servicio mucho más estructurado, son evidencia de que es posible integrar la operación del transporte informal al servicio de transporte público de pasajeros (Gwilliam, 2002).

En el caso de Brasil, el servicio de transporte inicia en las décadas de los setenta y ochenta, durante las cuales no existía competencia entre prestadores del servicio, lo cual resultaba en tarifas elevadas para los usuarios (Martinovic *et al.*, 2016). Sin embargo, al igual que en Colombia, a causa de las problemáticas de cobertura e ineficiencia del transporte público, el informal surgió en Brasil (Gomide, 2003) como una alternativa, la cual se popularizó al convertirse en una oportunidad de trabajo para las personas (Guerra, 2002). En esa perspectiva, el transporte informal se asentó en Brasil durante la década de los noventa, llegando a ser una competencia para el transporte regular al ofrecer el servicio por medio de microtaxi y autobuses, principalmente en las zonas urbanísticas y periféricas de las grandes ciudades brasileñas (Guimarães Ribeiro *et al.*, 2019). Por otro lado, de acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2011), el transporte informal es considerado como un medio alternativo al transporte colectivo, y es reconocido como fundamental para las grandes ciudades en Brasil. El transporte alternativo en Río de Janeiro se organiza de acuerdo con los itinerarios de las líneas convencionales de transporte con un objetivo de personas que buscan reducir el tiempo de viaje

y de espera en el sistema de transporte. Por otro lado, debido a la expansión de la ciudad, implementan un sistema intermunicipal donde el transporte informal, como las furgonetas, está reglamentado para su operación por el Decreto 39694 del 10 de agosto de 2006, con el fin de satisfacer la demanda de los usuarios, garantizando las mismas condiciones de desembarque y ascenso de pasajeros que el sistema de buses y erradicando el paralelismo a través de la integración del transporte alternativo con el sistema de transporte público de pasajeros.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lo abordado en este artículo evidencia que las medidas coercitivas impuestas por la administración local al transporte informal han resultado ineficientes desde una perspectiva de gerencia pública, dado que no han resuelto las problemáticas de movilidad que enfrenta la ciudad y no garantizan la calidad de la movilidad urbana, puesto que están enfocadas en la limitación de la prestación del servicio informal e individual, el cual es usado por ciudadanos que requieren desplazarse de manera oportuna. Por otro lado, se observa que la prestación del servicio público de transporte por parte de las autoridades distritales ha sido insuficiente, considerando que el Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO (SITM-MIO), no cuenta con las capacidades de cobertura suficiente para la ciudad, especialmente en las zonas montañosas y periféricas, las cuales concentran un gran número de usuarios. Asimismo, los usuarios del SITM-MIO han dejado en evidencia su inconformidad frente a los

tiempos de viaje y de espera en las estaciones, por lo que cada vez son más las personas que optan por el transporte informal en búsqueda de satisfacer mejor sus necesidades.

De hecho, teniendo en cuenta que la gobernabilidad es la capacidad directiva de la acción pública y legítima del Estado, la cual se mide por la capacidad de los gobiernos para dirigir y ejercer autoridad sobre la sociedad (Aguilar Villanueva, 2016), se puede asegurar que la gobernabilidad del SITM-MIO es cuestionable debido a que se ve doblegada frente a otros actores involucrados en el transporte, como los pertenecientes a la red del transporte informal. En contextos democráticos, la gobernabilidad depende de factores endógenos, resultantes de las fallas internas y de las decisiones del gobierno, y exógenos, los cuales corresponden a fallas externas a la administración, que dependen del entorno (Aguilar Villanueva, 2016). Por tanto, luego de desarrollar esta investigación es posible identificar la necesidad de que el gobierno piense inclusivamente y plantee soluciones alternativas a las deficientes respuestas de la administración a la problemática del transporte informal en la ciudad, a partir de la resignificación de la concepción actual que se tiene de este modo de transporte en Santiago de Cali. En ese sentido, es recomendable que se adopten posturas distintas, como las que se han aplicado exitosamente en países como México, Bangladesh, Argentina o Brasil, sobre todo en un contexto cada vez más globalizado, en el cual organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han declarado que es menester apostarle a sistemas de transporte público socialmente sostenibles.

Para llegar a ese punto, se requiere invertir esfuerzos por parte de la administración, trabajando colaborativamente con la comunidad y el sector informal, para avanzar en términos de sostenibilidad social y adquirir un enfoque mucho más inclusivo y adaptado a las necesidades de la ciudad. Para lograr esta articulación, los vínculos entre la acción pública territorial y el reconocimiento del capital social de la población deben fortalecerse a fin de resolver este tipo de conflictos y buscar las salidas más adecuadas a los mismos.

En esta perspectiva, la propuesta resulta ser la articulación entre el transporte informal y el SITM-MIO, como una iniciativa de innovación pública, que permita materializar un cambio significativo en la prestación del servicio público de transporte, por medio del cual se incremente la eficiencia del sistema y se genere una mayor creación de valor público. La articulación propuesta debe pensarse en clave de innovación pública, de modo que la participación de los actores involucrados en la situación que hoy se concibe como una problemática sea permanente y activa. En ese sentido, se recomienda la siguiente ruta como parte del camino hacia un sistema de transporte socialmente sostenible, en el cual se incorpore lo que actualmente se denomina “transporte informal” como una extensión del servicio público de transporte en Santiago de Cali, que opere en complementariedad con el SITM-MIO. Esta propuesta se ve fortalecida cuando se revisan autores como Ramió Matas (2020), el cual plantea que es necesaria la adopción de caminos nuevos, es decir, disrupción, para enfrentar el progreso desenfrenado de la sociedad. Por tanto, en un sector que

ha demostrado ser ineficiente, insuficiente y limitado, debe generarse disrupción para determinar las razones que dificultan la prestación del servicio público de transporte y formular propuestas para su óptimo funcionamiento.

En primer lugar, para la transformación, integración y articulación del transporte informal con el SITM-MIO se propone referenciar y adaptar a las realidades del contexto de la ciudad las experiencias exitosas que han tenido otras ciudades, como Ciudad de México, donde se estableció un sistema centralizado y complementario que garantiza la coexistencia estructurada de los diferentes modos de transporte, lo cual se puede replicar en Santiago de Cali, adaptando la estrategia mexicana “Movilidad de Barrio” mediante las gualas, los vehículos compactos, mototaxis y bicitaxis en las zonas de difícil acceso de la ciudad, definiendo carriles y puntos de recogida que estén conectados con las estaciones del SITM-MIO, funcionando en complementariedad, al igual que en la ciudad de Dacca. Asimismo, se puede adaptar el modelo de itinerarios de viaje de los brasileros, con el fin de que los usuarios puedan planear viajes intermodales entre los distintos modos de transporte pagando una tarifa unificada, y que funcionen a través de asociaciones por rutas como en Buenos Aires.

En ese orden de ideas, a partir de la integración y adaptación de las experiencias internacionales al contexto de la capital vallecaucana, el transporte informal se convierte en un medio alternativo y complementario al SITM-MIO, funcionando de manera multimodal, conectando a las zonas periféricas de la ciudad, e incluso a los municipios cercanos, para aumentar su cobertura y seguridad, con-

servando las mismas dinámicas de embarque y desembarque de los buses intermunicipales. De esta manera, mediante un acto administrativo distrital y metropolitano, se pueden regular y reglamentar medios de transporte como el mototaxismo, permitiendo que la cobertura del transporte público se extienda hasta las zonas montañosas, a las que, actualmente, el SITM-MIO no tiene acceso, impactando de manera positiva y significativa a los ciudadanos.

En segundo lugar, se recomienda establecer mesas de diálogo —en condiciones de participación deliberativa entre todos los actores involucrados— en las cuales se definan las problemáticas, se planteen propuestas y se discutan consideraciones alrededor de ellas. A partir de la inclusión del enfoque de innovación *think* en el proceso, el cual reconoce que “la legitimidad de las decisiones políticas descansa en la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales” (John *et al.*, 2009), se pueden dinamizar los procesos de resolución de conflictos y construir acuerdos de forma consensuada que finalicen en compromisos asignados a cada uno de los involucrados.

A partir de esas mesas de diálogo y concertación, desarrolladas mediante talleres y grupos focales con actores estratégicos (comunitarios, académicos, institucionales, empresariales, etcétera) se deben construir acuerdos consensuados alrededor de la integración entre los diferentes medios de transporte para facilitar los transbordos y la movilidad en la ciudad por medio de la unificación y consolidación de rutas que permitan aumentar la cobertura del sistema público de transporte.

Además, a partir de la conformación de un equipo técnico de expertos nacionales e internacionales que acompañe las mesas de diálogo, se pueden diseñar planes, programas y proyectos encaminados a la mejora de la infraestructura para el transporte público, incluyendo la electrificación de los vehículos, la ampliación de rutas y la construcción de estaciones y paradas para los que hoy se denominan medios de transporte informales; así como estrategias innovadoras como la creación de una aplicación móvil integrada que permita el rastreo de vehículos con información en tiempo real, emisión de tiquetes de viaje y la planificación de viajes multimodales para ir de un punto A a un punto B ofreciendo toda la información sobre distancias y conexiones de transporte disponibles.

Por otra parte, la visión de ciudad a futuro, compuesta por el plan de distritalización y la recién aprobada Área Metropolitana de Suroccidente de Colombia, hace más relevante una innovación de este tipo debido a la inminente necesidad de construir un modelo de transporte multimodal formal, digno y seguro como eje estructurante de la movilidad en Cali, acabando con el paralelismo en el transporte a través de la integración del SITM-MIO con el transporte informal.

En conclusión, una innovación pública orientada a la resignificación del transporte informal desde un enfoque social y de desarrollo sostenible del sistema de transporte público, adaptado a las condiciones específicas de Santiago de Cali, garantiza un aumento en la seguridad, calidad y accesibilidad para los usuarios, especialmente en las zonas más críticas de la ciudad.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- Alcántara de Vasconcellos, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, ambiente y equidad*. Corporación Andina de Fomento.
- Arias Marín, K., Carrillo Maldonado, P. y Torres Olmedo, J. (2020). *Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2005). *El transporte urbano en América Latina y la situación actual en Colombia*. Corporación Andina de Fomento.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2011). *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*. Dirección de Análisis y Programación Sectorial de la Vicepresidencia de Infraestructura de CAF.
- Banco Mundial (2017). *Movilidad*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Asociación Internacional de Fomento. <https://www.bancomundial.org/es/results/2017/12/01/mobility>
- Bekkers, V., Edelenbos, J. y Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector*. Palgrave Macmillan.
- Bogarín Solís, J. A. (2020). *Origen, evolución y contexto actual del derecho humano a la movilidad* [Ponencia]. Nodos del Conocimiento.
- Bonifaz, J. L., Castro, W., Dias, A., Gonçalves, J., Labraña, C., Nunes da Silva, F. y Ventura, F. X. (2016). *Retos para una movilidad urbana de futuro. Síntesis y Conclusiones de las aportaciones realizadas en el seno del Grupo de Trabajo “Ciudad y Movilidad” - RUITEM e IFHP*. Universidade Federal de Santa Catarina.

- Buchely Ibarra, L. F. y Castro, M. V. (2016). Mujer, espacio y poder: ciudad y transporte público como dispositivos de exclusión. Reflexiones desde la ciudad de Cali. *Estudios Socio-Jurídicos*, 18(2), 227-252.
- Cabrera, J. E. y De Marchi Moyano, B. (2022). Paratránsito y expansión urbana: el transporte informal como dispositivo de urbanización. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (14), 1-20.
- Cárdenas López, H. M. (2023). Las impresionantes cifras no conocidas del negocio del transporte pirata en Cali. *El País*.
- Ceballos-Herrera, F. A. (2009). El informe de investigación con estudios de caso. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 1(2), 413-423.
- Centelles i Portella, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad: estrategias urbanas y política relacional*. Plural Editores.
- Cervero, R. (2000). *Informal Transport in the Developing World*. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
- Cesaroni, C. (2021). *Contra el punitivismo*. Ediciones Paidós.
- Choy Zevallos, E. E. y Montes Farros, E. A. (2011). La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú. *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 18(35), 11-15.
- Comisión Ambiental de la Megalópolis (2018). *¿Qué es la movilidad sustentable?* Gobierno de México.
- Decreto 39694 de 2006. Dispõe sobre o serviço de transporte alternativo no âmbito do estado do rio de janeiro e dá outras providências. 10 de agosto de 2006. Rio de Janeiro, Brasil.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Díaz Soto, J. M. (2023). Desvirtuando los mitos de lo punitivo. Brevisima reseña de la obra *Contra el punitivismo, una crítica a las recetas de la mano dura* de Claudia Cesaroni. *Derecho Penal y Criminología*, 44(117), 329-335.
- Durán Pérez, A. (2024). *El derecho a la movilidad de personas*. Paréntesis Legal.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Enrique Jiménez, A. M. y Barrio Fraile, E. (2018). *Guía para implementar el método de estudio de caso en proyectos de investigación. Propuestas de investigación en áreas de Vanguardia*. Editorial Tecnos.
- Eslava, A. y Silva, S. (2021). Innovación pública como gobierno del cambio social. *Opera* (28), 97-110.
- Evans Morales, F. (2023). Movilidad urbana y transporte público: Estado sobre el orden de interacción en la ciudad. *Revista Investigaciones Sociales* (48), 227-243.
- Flamm, M. y Kaufmann, V. (2006). Operationalising the concept of motility: A qualitative study. *Mobilities*, 1(2), 167-189.
- Flores Hernández, U. (2023). *Morena solicitó regularización de movilidad de barrio para bicitaxis, mototaxis y golfitaxis*. Infobae.
- Gallego Botina, K., Castallo, A. T. y Patiño, J. C. (2023). Enfoques de instrucción financiera para trabajadores independientes de aplicación móvil de transporte. DIDI. *Revista Científica Ingeniería: Ciencia, Tecnología e Innovación*, 10(2), 26-45.
- García Jerez, F. A. (2016). ¿En bus o en carro? Capital de motilidad, clases medias y nuevos barrios en una ciudad colombiana. *Revista Transporte y Territorio*, 1(15), 348-368.
- García Jerez, F. A. (2021). “Los piratas son los que nos salvan”: informalidad, ritmos espacio-temporales y normatividad práctica en la (in)movilidad

- cotidiana de Cali. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 283-303.
- García Parra, M. C. y Varela Jiménez, O. (2018). *Caracterización del transporte formal e informal como problemática de la movilidad en Santiago de Cali*. Universidad ICESI.
- Garrido, R. H. (2001). *Modelación de sistemas de distribución de carga*. Universidad Católica de Chile.
- Giorgio, R. (2017). *Digital platforms and the law: contested issues*. Conference “Plattformen, Geschäftsmodelle und Verträge”, Universität Bayreuth.
- Gomide, A. A. (2003). *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas* [Texto para discusión]. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- González Burton, E. M. (2022). *La política de movilidad en la Ciudad de México y el uso de aplicaciones móviles* [Ponencia]. Coloquio Ciudad en Movimiento. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, D. (2020). La nueva movilidad en las ciudades: el papel del transporte público como columna vertebral. *Economistas* (169), 71-79.
- Gramano, E. (2018). Contribución al debate sobre trabajo Y Gig-Economy a la luz del ordenamiento jurídico italiano. *Revista de Derecho Social* (85), 213-232.
- Guerra, J. O. (2002). *Uma proposta para a utilização de veículos de baixa capacidade no transporte urbano de passageiros*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Guimarães Ribeiro, R., Pinheiro, M. G. O. y Santos Neto, N. F. (2019). *Estudo do transporte informal de passageiros em veículos de passeio, no Brasil*. ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos.
- Gwilliam, K. M. (2002). *Ciudades en movimiento: revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial*. Banco Mundial.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- John, P., Smith, G. y Stoker, G. (2009). Nudge Nudge, Think Think: Two strategies for changing civic behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), 361-370.
- Kaufmann, V., Bergman, M. M. y Joye, D. (2004). Mobility: Mobility as capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 745-756.
- Keynes, J. M. (1926). *The End of Laissez-Faire*. Hogarth Press.
- Ley 336 de 1994. *Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*.
- Loayza, N. (1996). The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45(1), 129-62.
- Lomnitz, L. (1978). Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano. *Revista Mexicana de Sociología*, 48(1), 131-153.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión* (20), 165-193.
- Martínez R., Maldonado C. y Schönsteiner, J. (2022). *Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina*, Documentos de Proyectos. Cepal.
- Martinovic, L. D. V. P., Ferreira, J. O. N., Peixoto, N. E. S. y Fonseca, A. P. (2016). *Transporte Informal de Passageiros: a percepção da comunidade acadêmica*

- da universidade de Brasília. Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte - ANPET.
- Maza Ávila, F. J., Fals Galezo, M. P., Espinosa Flórez, L. C., Safar Cano, C. F. y Licona Dáger, D. L. (2019). Percepciones del riesgo asociado a la práctica del mototaxismo en Cartagena, Colombia. *Revista Economía & Región*, 13(2), 57-81.
- Mazzucato, M. (2014). *El estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.
- Mercado Velandia, C. J. (2012). *Viabilidad técnica y financiera de la utilización del bicitaxi como medio de transporte público en el marco del sistema integrado de transporte público en Bogotá D.C.* Universidad Nacional de Colombia.
- Metrocali (2023). *Informe de Gestión Vigencia 2023*. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014). *The Behavioral Change Wheel. A Guide to Designing Interventions*. Silverback Publishing.
- Ministerio de Transporte (2022). *Caracterización del transporte público en Colombia*. Gobierno de la República de Colombia.
- Muñoz de Luna, A. (1976). *Ingeniería de Transporte: Manual informativo de la carrera*. Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas, Instituto Politécnico Nacional.
- Navarrete Rodríguez, P. E. y Andrade Vallejo, M. A. (2010). La infraestructura del transporte público urbano en la Ciudad de México y su relación con las políticas públicas. *Investigación Administrativa* (39), 105.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003). *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre-diciembre de 2003)*. 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.
- Parada Celis, S. (2022). *Última milla: articulación intermodal del transporte informal como alimentador del sistema de transporte público masivo de la ciudad de Bogotá — Transmilenio*. Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.
- Pérez Cruz, O. A. y Pinto Pérez, R. (2021). Satisfacción del servicio de transporte público en los estudiantes universitarios. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* (12), 23.
- Porras, J. y Climent, V. (2018). An analysis of informal work: The case of sub-Saharan waste pickers in the city of Barcelona. *Intangible Capital*, 14(4), 536-568.
- Ramió Matas, C. (2020). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Rojas, M. (2020). Problemas y enfoques de la investigación sobre el transporte informal en América Latina. *Revista Transporte y Territorio* (23), 159-181.
- Roldán Vásquez, P. y Ospino Hernández, C. (2010). ¿Quiénes terminan en la informalidad? Impacto de las características y el tiempo de búsqueda. *Revista de Economía del Caribe* (4), 148-180.
- Romero Torres, J. y Cruz Patiño M. T. (2018). El transporte público de pasajeros de autobuses, un acercamiento desde la política pública. *Revista de Estudios Territoriales*, 20(2), 57-72.
- Salazar Ferro, P. (2015). *The Challenge of Finding a Role for Paratransit Services in the Global South*. COTADU XVI.

- Salazar Ferro, P., Behrens R. y Wilkinson P. (2013). Hybrid urban transport systems in developing countries: Portents and prospects. *Research in Transportation Economics*, 39(1), 121-132.
- Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (2020). *Plan de Regulación de Ciclotaxis Centro Histórico*. Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretaría de Movilidad de Santiago de Cali (2024). *Informe Mensual de Eventos de Movilidad - Enero de 2024*. Observatorio de Movilidad Sostenible y Seguridad Vial, Alcaldía de Santiago de Cali.
- Sengers, F. y Raven, R. (2014). Metering motorbike mobility: Informal transport in transition? *Technology Analysis and Strategic Management*, 26(4), 453-468.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Ediciones Morata.
- Tanikawa Obregón, K. y Paz Gómez, D. M. (2021). El peatón como base de una movilidad urbana sostenible en Latinoamérica: una visión para construir ciudades de futuro. *Boletín de Ciencias de la Tierra* (50), 33-38.
- Torfin, J., Sørensen, E. y Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Tun, T. H., Welle, B., Hidalgo, D., Albuquerque, C., Castellanos, S., Sclar, R. y Escalante, D. (2020). *Informal and Semiformal Services in Latin America: An Overview of Public Transportation Reforms*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Unión Internacional de Transporte Público (2021). *Claves para transformar el sector del transporte informal*. Knowledge Brief.
- Valdés Zambrano, D. P. (2014). "Piratas de asfalto", una caracterización del transporte informal y sus formas de organización colectiva en el oriente de Cali. Universidad del Valle.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of case study research*. SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications.
- Zúñiga, V. (2020). *Transporte informal y ciudad, un análisis del mototaxismo en la comuna 18 de Cali*. Universidad del Valle.