

INFORME ESPECIAL
SIN TARIFAS NO HAY SERVICIOS:
EL VERDADERO COSTO DE
DESCONOCER LOS CONTRATOS



INFORME LEGAL

SIN TARIFAS NO HAY SERVICIOS: EL COSTO DE DESCONOCER LOS CONTRATOS



POR:
ALDO CHIRINOS
JEFE DEL ÁREA LEGAL - AFIN

En los últimos meses, el debate sobre las tarifas que sostienen nuestras concesiones ha cobrado una intensidad inusual. Lo que antes parecía un acuerdo natural —que quien usa un servicio público debe contribuir a su sostenibilidad— hoy se ha convertido en un terreno de aprovechamiento político. La Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) y los peajes de las rutas concesionadas son el centro de esa controversia. Se les acusa de ser cargas injustas, cuando en realidad constituyen el mecanismo esencial que permite que existan aeropuertos, carreteras y servicios públicos de calidad sin comprometer el presupuesto nacional.

El caso del aeropuerto Jorge Chávez evidencia esta problemática. Luego de una inversión de más de mil millones de dólares en su ampliación, el Estado y la concesionaria Lima Airport Partners acordaron postergar hasta diciembre de 2025 la aplicación de la nueva TUUA para vuelos de conexión internacional. La medida, presentada como un alivio para el pasajero, en realidad es una muestra de que los compromisos asumidos por el Estado pueden variar dependiendo de la coyuntura política o social. Algo similar ocurre con las concesiones viales de Lima, donde el debate sobre los peajes se ha distorsionado hasta el punto de poner en duda los compromisos asumidos en los contratos de Asociación Público Privada (APP). Ambos casos son una muestra de cómo se viene erosionando la seguridad jurídica y el respeto a los acuerdos que permiten que la inversión privada complemente al Estado en la tarea de cerrar brechas de infraestructura.

Detrás del pago de una tarifa no hay un castigo al usuario, sino la lógica económica de la sostenibilidad. Toda concesión se estructura sobre la base de que el privado financia, construye y opera una infraestructura pública con la expectativa de recuperar su inversión a través de una fuente estable de ingresos. Esa fuente puede ser un pago del Estado —como ocurre en los esquemas cofinanciados— o directamente del usuario, como en los casos de peajes o la TUUA. En ambos modelos, el equilibrio financiero es indispensable: sin flujo de caja no hay mantenimiento, sin mantenimiento no hay servicio, y sin servicio no hay razón para la inversión.





El pago por uso tiene además un sentido de justicia y eficiencia. Cuando un ciudadano paga un peaje, está contribuyendo al mantenimiento de la vía que usa, en lugar de que todos los contribuyentes —incluso los que nunca la transitan— carguen con ese costo. Esa es la lógica de cualquier sistema tarifario: que el costo del servicio se asigne a quienes obtienen directamente el beneficio de su uso. Del mismo modo, la TUUA que paga cada pasajero embarcado financia las pistas, terminales y, en general, todos los servicios que se prestan y de los que se hace uso al interior del aeropuerto. Esta asignación directa del costo al usuario fomenta un uso responsable y evita que el Estado desvíe recursos escasos de salud, educación o seguridad hacia la infraestructura de transporte. El modelo de tarifa, en ese sentido, no solo es financieramente sensato, sino socialmente eficiente.

Pero más allá de la teoría económica, la tarifa es el símbolo del compromiso entre el Estado, el inversionista y el ciudadano. Si el Estado se muestra dispuesto a alterar unilateralmente los mecanismos de pago acordados, el mensaje que envía al mercado es perjudicial. Los inversionistas, nacionales y extranjeros, interpretan que las reglas de juego son volátiles, que los contratos no son respetados y que el riesgo político supera cualquier compromiso del Estado. En consecuencia, las próximas inversiones se encarecerán o simplemente no se darán y lo que se presenta como una defensa del usuario termina costándole mucho más al propio ciudadano: menos obras, servicios deteriorados y, a la larga, más gasto público.

En el ámbito vial, las suspensiones del cobro de peajes en determinados tramos de Lima, dispuesta por mandatos judiciales, ha puesto en evidencia los riesgos de alterar unilateralmente los mecanismos de repago pactados en una concesión. Aunque los efectos económicos aún no se evidencian, esta situación transmite una señal preocupante sobre la estabilidad de las reglas que sostienen las inversiones de largo plazo.

El argumento de que los peajes o la TUUA “afectan al pueblo” suele ignorar que esos pagos son, en realidad, la garantía de que el servicio se mantenga operativo. Si se elimina la tarifa, no desaparece el costo: simplemente se traslada al Estado. Y cuando el Estado asume esos costos, debe financiarlos con impuestos o deuda, afectando a todos, incluso a quienes no usan el servicio. Los peajes en el Perú están dentro del promedio de la región, y su sostenibilidad depende justamente de respetar los contratos y aplicar los mecanismos de ajuste previstos¹. Es decir, no estamos pagando de más, sino lo necesario para mantener una red vial en funcionamiento.

El problema de fondo no está en las tarifas, sino en la falta de pedagogía institucional y concientización de la población. Durante años, las autoridades han dado poca importancia a explicar al ciudadano cómo funciona el modelo de concesiones, dejando espacio para discursos facilistas de gente oportunista que ponen al pueblo en contra de la empresa privada. La realidad es que el éxito de una concesión no se mide por la ausencia de tarifas, sino por la calidad y continuidad del servicio. Un aeropuerto moderno, una autopista segura o un puerto eficiente son bienes públicos cuyo financiamiento puede venir del Estado o del usuario, pero alguien debe pagarlos. Pretender eliminar las tarifas es, en el fondo, negar una realidad económica básica.



1. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2022/01/benchmarking-peajes-aplicados-peru-paises-region-dic-2021.pdf?utm_source=chatgpt.com

Por eso, la política pública debe orientarse no a eliminar tarifas, sino a garantizar que sean razonables, transparentes y predecibles. Razonables, porque deben reflejar el costo real del servicio; transparentes, porque el usuario tiene derecho a saber en qué se invierte su dinero; y predecibles, porque solo así la inversión puede planificarse a largo plazo. También debe fortalecerse la supervisión de los organismos reguladores, para asegurar que las concesionarias cumplan efectivamente con sus obligaciones de mantenimiento y calidad. Esa es la manera correcta de proteger al usuario: no debilitando el contrato, sino exigiendo su cumplimiento.

El Perú necesita recordar que el desarrollo de su poca infraestructura ha avanzado gracias a la participación privada. Las APP han hecho posible la construcción de carreteras donde antes había trochas, aeropuertos modernos, y redes de saneamiento y energía que el Estado, por sí solo, no podía financiar. Pero ese progreso descansa sobre un pilar fundamental: la confianza. Cuando el Estado respeta sus compromisos, el capital privado fluye; cuando los desconoce, se paraliza. La TUUA y los peajes no son un símbolo de abuso, sino de un modelo que, si bien ha ido ajustándose con el tiempo, ha funcionado. Si lo destruimos por cálculo político, retrocederemos años en competitividad, generación de empleo y calidad de vida.

Romper un contrato puede generar un rédito político inmediato, pero tiene un costo enorme. La infraestructura no se financia con discursos, sino con inversión. Y la inversión solo llega donde hay reglas claras. Por eso, más que cuestionar el cobro de tarifas, el país debería enfocarse en fortalecer la institucionalidad que las respalda.

