

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12051/2025-CR

11 AGOSTO 2025 09:50 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAIL

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE COMPLEMENTA LAS INTERVENCIONES PUBLICAS A FIN DE ASEGURAR EL ACCESO UNIVERSAL DE AGUA POTABLE

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE COMPLEMENTA LAS INTERVENCIONES PUBLICAS A FIN DE ASEGURAR EL ACCESO UNIVERSAL DE AGUA POTABLE

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es establecer medidas complementarias para el cierre de brechas de infraestructura de saneamiento y contribuir al aseguramiento universal de agua potable con especial atención a las familias vulnerables y de menos recursos.

Artículo 2.- Modificación de la Ley 32065

Modifíquense el artículo 2° y los numerales 3.4 y 3.7 del artículo 3° de la Ley N° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable, en los siguientes términos:

"Artículo 2. Ámbito de aplicación

*La presente ley es de alcance para la población sin acceso al agua potable en los ámbitos urbano y rural a nivel nacional que se encuentre en condición de pobreza o vulnerabilidad, **priorización que se llevara a cabo de acuerdo con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).***

(...)

Artículo 3. Intervenciones para el acceso universal al agua potable

(...)

3.3. *La ejecución de las intervenciones se realiza previa suscripción de convenio entre la organización de beneficiarios y la EPS o gobierno local competente, **considerando las modalidades de ejecución de administración directa, contrata u obras por impuestos.** Se ejecutan prioritariamente en bienes de dominio del Estado. Excepcionalmente, de mutuo acuerdo y previa suscripción de convenio, se pueden ejecutar intervenciones en bienes de dominio privado de terceros. Lo establecido en el presente párrafo se implementa considerando las normas aplicables para la disposición de bienes inmuebles.*

3.7. *Las EPS y los gobiernos locales se encuentran facultados para suscribir convenios de colaboración interinstitucional con el OTASS y los programas del MVCS, para la ejecución de intervenciones hasta la entrega del activo, de conformidad con el reglamento de la presente ley. **De manera complementaria, también se podrán suscribir convenios con gobiernos regionales y municipalidades, priorizando aquellos que perciban recursos por canon y sobrecanon.***

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – Las modificaciones normativas complementarias para la adecuada implementación de la presente ley son elaboradas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario siguientes a la promulgación de la presente ley.

Lima, agosto de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 11:01:17-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 11:01:31-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 14:07:11-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 15:21:50-0500



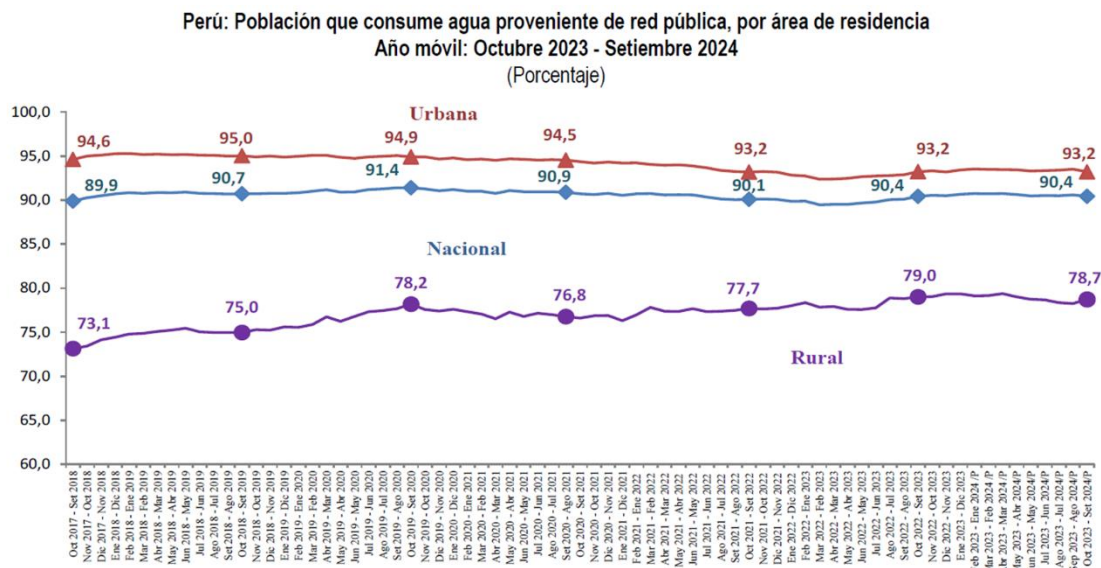
Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 11:07:29-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El agua es un *derecho*. No solo está vinculado al desarrollo de las personas y a su necesidad de sobrevivencia, sino además a aspectos de salud pública, a cuestiones económicas, al desarrollo de los territorios, entre otros.

A pesar de su importancia se estima más de 2,200 millones de personas en el mundo no cuenta con un acceso seguro de agua potable. En nuestro país la realidad tampoco es diferente, proyectándose que 3.4 millones de peruanos no acceden a agua por red pública y que 6.8 millones no cuenta con un adecuado sistema de saneamiento.

A pesar de los diferentes esfuerzos, tanto a través de las políticas públicas como en lo referente a la disposición de presupuesto, en los últimos 7 años no se registra variación significativa en cuanto a la población que consume agua proveniente de red pública. El informe del INEI “Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico 2024”¹, el promedio nacional de personas que consumen agua proveniente de red fue de 89.9% a finales de 2017, cifra que es muy similar al cierre del 2024, cuando se estimó que ascendía a 90.4%. Si bien en el nivel urbano la proporción de acceso es mayor, en el periodo revisado se registra una reducción, pasando de 94.6% a 93.2%.



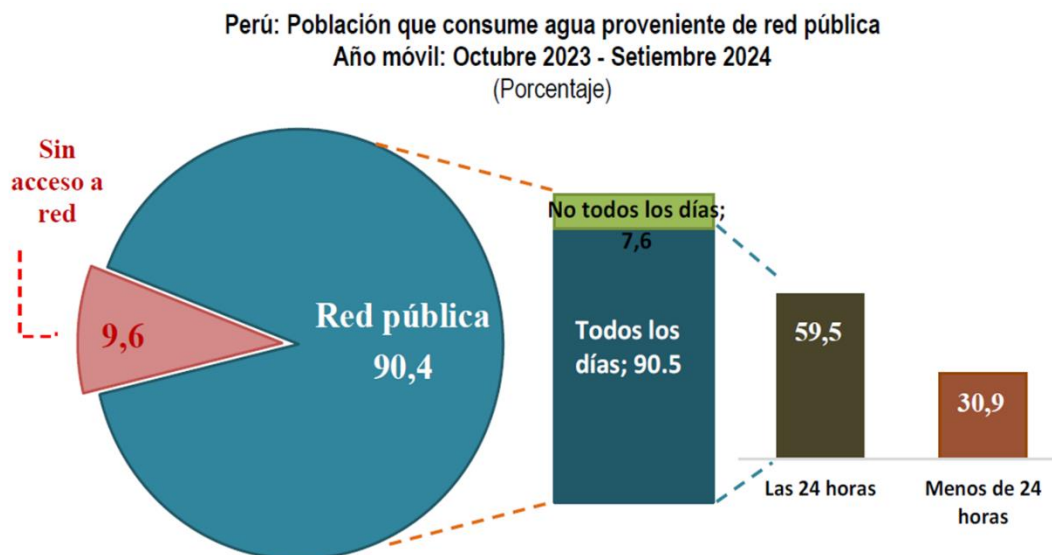
P/ Información preliminar.

Nota: Red pública, incluye agua por red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o pilón de uso público.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

¹ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7407337/6313803-peru-formas-de-acceso-al-agua-y-saneamiento-basico-nro-11.pdf?v=1734755804>

Con la información que nos da el INEI, se puede decir que solo el 60% a nivel nacional consume agua de una red segura y de manera permanente. Esto sin considerar la calidad del recurso.



Nota: Red pública, incluye agua por red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o pilón de uso público. A partir del año 2023, se considera dentro de las viviendas con red pública, a las viviendas que no tienen la red operativa, debido a que solo tienen corte de agua por falta de pago, es decir, es un corte momentáneo, entonces para estas viviendas se recopila información respecto a la frecuencia de agua a la semana y la cantidad de horas al día.

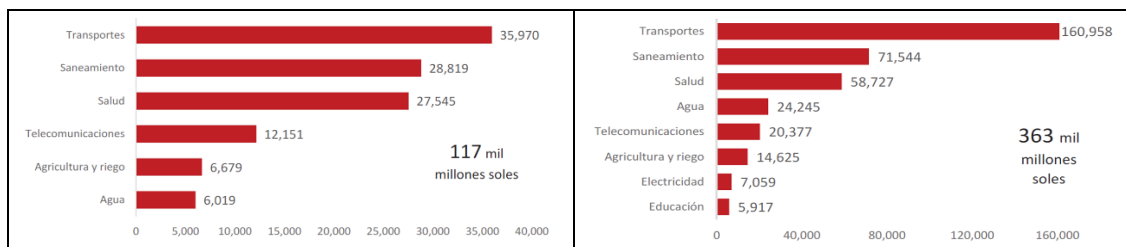
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

Como hemos repasado, la estadística da cuenta que existe un grupo importante de personas sin acceso al agua, y que aun teniendo acceso esto no asegura un acceso optimo ni adecuado. Es decir, *buen nivel de acceso, pero baja calidad en el servicio*. Sobre el primer caso, se ha estimado cuanto es lo que se debería invertir para cerrar esa brecha, entendida como el desfase entre lo que se ofrece como servicio público en relación con lo que debería ser.

El Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 - 2025² del Ministerio de Economía y Finanzas, estimó que para cerrar la brecha de infraestructura identificada se requieren invertir en total S/ S/ 117,183 en los sectores Transportes, Saneamiento, Salud, Telecomunicaciones, Agricultura y Riego y Agua. Esta inversión esta pensada en obtener los niveles de un país promedio similar a nuestra realidad. Si queremos lograr los niveles de países con un nivel de desarrollo mayor, como los de la OCED, se requerirán S/ 363,452 millones para los próximos 20 años, principalmente en Transporte, Saneamiento, Salud y Agua.

Brecha de infraestructura de corto plazo (millones de soles) En millones de soles	Brecha de infraestructura de acceso básico de largo plazo (veinte años) En millones de soles
--	---

² Aprobado a través de DECRETO SUPREMO N° 242-2022-EF



En el caso de la brecha identificada para el acceso óptimo al agua, se estima que se requieren invertir más de 6 mil millones en los próximos años, para lograr el estándar similar a países como el nuestro que es de ingresos medios. Si queremos llegar a niveles de países tipo OCDE, se requerirán invertir más 24 mil millones en los próximos 20 años. Sin embargo, este horizonte choca con la capacidad de las empresas prestadoras de servicio de saneamiento (EPS) presenta problemas para llevar a cabo estas inversiones³:

La capacidad de la EPS para planificar y ejecutar las inversiones es muy limitada, lo que explica en gran medida que en el periodo 2011-2016 solo se haya ejecutado el 65% de los recursos asignados. Como referencia, tenemos que, en un estudio de Proagua, se encontró que la proporción promedio de trabajadores en las EPS por cada 1,000 conexiones es 4.95, superior al promedio regional (3.13) de las empresas de agua y saneamiento de ocho países (incluido el Perú). Las oficinas de planeación se dedican mayormente a trámites administrativos, pero no a la elaboración de planes estratégicos plurianuales ni anuales, evaluación del desempeño de las empresas ni a realizar análisis prospectivos sobre las necesidades de los servicios.

Asimismo, según lo reportado por el sector, 23 EPS (46% del total en el Perú) no cuentan con fortaleza financiera y tienen alto riesgo de incumplimiento de sus compromisos financieros. Una de las causas del déficit financiero es el rezago tarifario, siendo las tarifas del Perú las más bajas de la región⁶⁹. Por ello, los recursos con los que cuentan las EPS resultan insuficientes para desarrollar el fortalecimiento de capacidades de sus recursos humanos, así como la reposición de activos y la ejecución de inversiones requeridas para ampliar las coberturas de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que permitirán cerrar las brechas identificadas en el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026.

Ante ese escenario, el PLAN NACIONAL DE SANEAMIENTO 2022-2026⁴ considera impulsar mecanismos alternativos de ejecución de inversiones, para contribuir con el adecuado cierre de brechas de infraestructura:

³ Página 29. Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025.

⁴ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/informes-publicaciones/2586305-plan-nacional-de-saneamiento-2022-2026>

*Otra estrategia está orientada a **evaluar e impulsar mecanismos alternativos de ejecución de proyectos** como los de Gobierno a Gobierno (G2G), proyectos especiales y otros, para contribuir al cierre de brecha de financiamiento. En el caso de inversiones de saneamiento rural, se prevé implementar una metodología de evaluación de riesgos ex-post de las inversiones ejecutadas por los gobiernos subnacionales.*

Anteriormente, la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, a solicitud de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN, elaboró el Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025, donde se proyectó un escenario similar al planteado por el MEF con posterioridad, estimando una brecha de mediano plazo 2016 – 2020 de US\$ 1,624 millones en agua potable, las misma que se incrementaba a US\$ 2,629 millones, para una brecha de largo plazo 2016 – 2025 en el mismo rubro. Sin precisar en el rubro agua potable, el referido plan dejaba abierta a posibilidad de que algunas intervenciones se lleven a cabo a través del mecanismo de obras por impuestos.

Instituciones de los tres niveles de gobierno ejecutan inversiones en agua y saneamiento. Sin embargo, estos recursos no se ejecutan completamente, en especial los asignados a los gobiernos locales. En el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025, se proyectaba que invirtiendo en Saneamiento cerca de S/ 29 mil millones en cinco años, se cerraba la brecha preliminar, la que nos ubicaba como en los países de la región. Sin embargo, se ejecutaron S/ 20 mil millones, y los indicadores mostraron poco avance. Quedaron sin ejecutar recursos por más de S/ 11 mil millones, la mayoría por parte de los gobiernos locales. En el año 2024, se le asignaron S/ 4,557 millones para inversiones en saneamiento, ejecutándose el 65% de los mismos, y presentando un saldo de S/ 1,609 millones.

Las inversiones en Saneamiento pueden ser orientadas a diferentes fines, no necesariamente a la construcción de nueva infraestructura, sino a la reposición, mejoramiento o habilitación de la misma, como también al equipamiento, y en general para diversos fines orientados a la mejora del servicio. En esa línea llama la atención que las municipalidades en Pasco y Lambayeque, ejecuten solo el 18% y 35% respectivamente, de dicho presupuesto para el 2024. Asimismo, en regiones con importante población como Arequipa y La Libertad, la ejecución supera por poco la mitad, o en Cajamarca y Ancash no se hayan ejecutado casi S/ 350 millones en global.

Presupuesto y Ejecución de inversiones en Saneamiento por los tres niveles de gobierno.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Presupuesto	5,778	6,328	6,496	6,408	6,348	5,848
GOBIERNO NACIONAL	1,056	964	887	1,161	1,357	1,622

GOBIERNOS LOCALES	4,336	4,893	5,004	4,742	4,557	3,632
GOBIERNOS REGIONALES	386	471	604	505	434	595
Ejecución	3,201	4,104	4,127	4,009	4,629	2,199
GOBIERNO NACIONAL	797	845	789	1,031	1,316	849
GOBIERNOS LOCALES	2,143	2,933	2,957	2,581	2,948	1,171
GOBIERNOS REGIONALES	261	326	381	397	365	178
Porcentaje de ejecución	55%	65%	64%	63%	73%	38%
GOBIERNO NACIONAL	75%	88%	89%	89%	97%	52%
GOBIERNOS LOCALES	49%	60%	59%	54%	65%	32%
GOBIERNOS REGIONALES	68%	69%	63%	79%	84%	30%
Recursos sin ejecutar	2,577	2,224	2,369	2,399	1,719	3,650
GOBIERNO NACIONAL	259	119	99	130	41	773
GOBIERNOS LOCALES	2,194	1,961	2,047	2,160	1,609	2,460
GOBIERNOS REGIONALES	124	144	223	108	69	416

Fuente: Transparencia Económica

Como se observa, se requieren medidas que aceleren y complementen la inversión pública, a fin de no solo cerrar la brecha de infraestructura, sino además de contribuir a la mejora del servicio de acceso al agua.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera disposición de recursos, ni transferencia de los mismos. Esta abre la posibilidad de que se ejecuten más inversiones a través del mecanismo de obras por impuestos, el cual permite la participación de entidades privadas en obras públicas, ya regulado por la Ley n° 29230 - Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

Aumentar las posibilidades inversiones orientadas a mejorar el acceso al agua tiene los siguientes impactos:

- ✓ Cierre de brecha de infraestructura identificada y orientada a mejorar el acceso al agua.
- ✓ Mejora en los índices de acceso al agua en favor de la población.
- ✓ Una mejor disposición de agua conlleva a mejoras en la calidad de vida, en la actividad económica y en el óptimo desarrollo de los territorios, contribuyendo a mejoras en otras áreas como educación, salud, etc.
- ✓ Mayores inversiones en un territorio también tienen un impacto económico en el mismo, el efecto dinamizador que presentan.

- ✓ Mejora en la institucionalidad en la medida que de el estado ofrece un mejor servicio la ciudadanía.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa modifica la ley n° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable, a fin de que las empresas privadas puedan realizar inversiones vía la modalidad de obras por impuestos en favor de las empresas prestadoras de servicio de saneamiento, como ya lo hacen con los gobiernos locales y gobiernos regionales en el marco de la ley n° 29230 - Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 10 : Reducción de la pobreza

(c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada

Política 19 : Desarrollo sostenible y gestión ambiental

(b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental.

(g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas

Política 21 : Desarrollo en infraestructura y vivienda

(b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión.

Política 33 : Política de Estado sobre los recursos hídricos

(a) dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional;

(b) asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas.