

## **Desarrollo de la “Ley que Establece la Cogestión y Participación Ciudadana en los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud y de las Regiones”:**

### **Una Cronología Documentada 2003 al 2007**

Preparado por Future Generations / Perú para conmemorar la aprobación por el Congreso de la República del Perú el 5 de octubre del 2007 y la promulgación el 30 de octubre del 2007 de la

Ley N° 29124,  
que Establece la Cogestión y Participación Ciudadana para los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud y las Regiones

15 de enero del 2008

## RECONOCIMIENTOS

El desarrollo de la Ley N° 29124, “Ley que Establece la Cogestión y Participación Ciudadana para los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud y las Regiones”, fue producto de una colaboración y apoyo decidido de muchas personas, en especial la dedicación y persistencia del Congresista Dr. Daniel Robles López, exPresidente de la Comisión de Salud, Población, Familias y Personas Discapacitadas del Congreso de la República, y de la Congresista Dra. María Helvezia Balta Salazar, actual Presidenta de la Comisión de Salud, Población, Familias y Personas Discapacitadas.

Además, se reconoce la contribución de varias personas e instituciones que han apoyado de diferentes maneras en forma decidida al desarrollo de la política de cogestión en los establecimientos de salud del primer nivel de atención del Ministerio de Salud, para mencionar algunas de ellas en su cargo previo y/o actual: Congresistas Iván Calderón Castillo y Eittel Ramos Cuya; asesores del Congreso - Andrés Pariamachi y Martín Hilares; personal del Ministerio de Salud – Juan José Vera, Willy Arriola, Luis Legua, Elmer Donayre, Darwin Cuadros, Walter Vigo, Hernán García, Víctor Bacini, Eva Guerrero, Ana Sovero, Esteban Chiotti, Carlos Acosta, Jackeline de la Cruz, Edward Cruz, Pamela Silva, Jaime Nombera, Julio Puntriano, Nicolas Velarde, Vlado Castañeda, Ana Vicente y Jeanet Prieto; Milagro Nuñez – PCM; Raúl Molina – CND; Francisco Sagasti - Agenda Perú; Daniel Cotlear y John Newman - Banco Mundial; Luis Seminario - USAID; Irma Ramos, Ariel Frisancho y Marisol Vicuña - CARE; Mario Tavera – UNICEF; Víctor Zamora – DFID; y Ricardo Díaz de Futuras Generaciones Perú. Se reconoce en forma especial a los integrantes activos del “Grupo de Trabajo sobre el Primer Nivel de Atención y las Asociaciones CLAS” convocado por Future Generations/Perú: Jaime Freundt-Thurne - ex Ministro de Salud; Milagro Nuñez – PCM; Wilfredo Solís – CND/PCM; Rigoberto Centeno - OPS-OMS; José Miguel Arca - Consultor en Salud Pública; Carlos Ernesto Saavedra - Consultor en Administración Pública; Alfonso Nino - G&S; Víctor Bacini; Alfredo Sobrevilla – PRAES; Laura C. Altobelli, Luis Espejo, José Cabrejos y Alejandro Vargas - Future Generations/Perú.

Un reconocimiento importante se debe a las Asociaciones CLAS que han forjado su experiencia en la cogestión desde su inicio en el año 1994. Pido disculpas a muchas otras personas no mencionadas que merecen un reconocimiento por haber apoyado a las CLAS y que de alguna forma ayudaron a promover la consolidación de una política para la cogestión y participación ciudadana en la salud.

Finalmente se reconoce al equipo técnico de Future Generations/Peru con quienes hemos trabajado incansablemente en la incidencia política en apoyo al Programa de Administración Compartida y las Asociaciones CLAS, en la revisión de las iterativas propuestas legislativas durante los últimos años y el desarrollo de experiencias pilotos de un modelo de cogestión de la salud y desarrollo en el primer nivel de atención de los establecimientos del Ministerio de Salud con las Asociaciones CLAS: Luis Espejo, José Cabrejos, Alejandro Vargas, y Jeanet Díaz.

Laura C. Altobelli  
Directora  
Future Generations / Perú  
[laura@future.org](mailto:laura@future.org)

# **Desarrollo de la “Ley que establece la Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud y de las Regiones”: Una Cronología Documentada 2003-2007**

## **I. Primeras Acciones para Iniciar el Desarrollo de la Ley de CLAS**

En Enero del 2003, Futuras Generaciones Perú elabora un plan estratégico institucional que incluye como una de las estrategias principales el fortalecimiento de la base legal-jurídico-técnico del Programa de Administración Compartida y las Asociaciones Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS). En ese marco, la organización inicia en el mismo mes el primer contacto con el Congresista Daniel Robles, Presidente de la Comisión de Salud, Población y Discapacidad del Congreso de la Republica, sobre la necesidad de desarrollar una Ley que asegure la estabilidad legal y jurídica de las Comunidades Locales de Administración de Salud-CLAS y el Programa de Administración Compartida en el Ministerio de Salud. En base a discusiones con el Congresista Robles, en Marzo del 2003 Futuras Generaciones elabora un documento con una propuesta de “consultas ciudadanas” en macro-regiones sobre los posibles contenidos de un Proyecto de Ley para los CLAS, proponiendo la realización de cuatro eventos macro-regionales para el mes de Junio 2003. (Anexo #1)

## **II. Conformación de la Sub-Comisión para el Estudio de CLAS en el Congreso**

En Agosto del 2003, se conformó y se elaboró un Plan de Trabajo de una Sub-Comisión de la Comisión de Salud del Congreso de la Republica denominada: “Sub-Comisión para el Estudio de las Asociaciones CLAS y Participación Ciudadana” presidida por el Congresista Daniel Robles (para esta etapa: ex Presidente de la Comisión de Salud), Ivan Calderón y Eithel Ramos. (Anexo #2)

Se convocó para la subcomisión ONGs, Proyectos, cooperación internacional, expertos, representantes del MINSA, MEF, etc. (Anexo #3)

En Septiembre y Octubre del 2003 las entidades del estado, organizaciones y personas expertas en CLAS, convocadas para la Sub-comisión, presentó informes de estudios y experiencias con los CLAS a la Comisión de Salud del Congreso de la Republica.

En Octubre del 2003 se prepara el documento “Esquema para la Elaboración del Anteproyecto de Ley Administración Compartida y Participación Ciudadana en Salud.” Preparado por la oficina del Congresista Daniel Robles. 23-10-03. (Anexo #4)

En Noviembre del 2003, se conformó un equipo técnico de la Sub-Comisión para realizar las consultas macro-regionales. Futuras Generaciones Perú fue integrante del Equipo Técnico de la Sub-Comisión. Durante Noviembre y Diciembre 2003, Futuras Generaciones Perú realizó coordinaciones con CLAS de diversas regiones del país para su participación en las sedes de las “consultas ciudadanas” macro regionales.

Se realizaron las consultas con participación de representantes de la sociedad y las instituciones del Estado en las siguientes sedes:

Ayacucho: 5-7 de diciembre 2003  
Cuzco: 11-13 de diciembre 2003  
Trujillo: 9-11 de Enero 2004  
Pucallpa: 22-24 de Enero 2004

Futuras Generaciones Perú participó en el Programa de cada “consulta ciudadana” en calidad de panelistas conjuntamente con representantes de otras ONGs, proyectos, organizaciones e instituciones. Adicionalmente, los miembros de Futuras Generaciones Perú participaron como facilitadores de los talleres de discusión.

Futuras Generaciones Perú realizó un seguimiento del informe de sistematización de las consultas en Enero y Febrero del 2004, y continuó las coordinaciones con el Congresista Daniel Robles para el seguimiento de acciones luego de las consultas macro regionales, para el desarrollo de un evento internacional sobre los CLAS propuesto para el mes de Mayo del 2004. (Documento de sistematización de las consultas fue elaborado por Pathfinder Internacional).

Considerando el periodo político inestable en el Congreso, en Abril y Mayo 2004 se concluyó en la conveniencia de retomar la propuesta de ley para el siguiente periodo legislativo de Julio al Diciembre del 2004.

### III. Eventos Paralelos en el Ministerio de Salud sobre los CLAS

En el Ministerio de Salud en el año 2004, hubo una huelga convocada por la Federación Médica Peruana que condicionó la derogación del Decreto Supremo N° 01-94-MINSA que crea y norma el Programa de Administración Compartida y las Asociaciones CLAS. El Ministro de Salud instala una Comisión “que evaluará el Programa de Administración Compartida” que incluye representantes tanto del MINSA como de la Federación Médica. Se resuelve el conflicto con la Federación Médica con la Ley N° 28220, Ley de Nombramiento de Médicos Cirujanos, con fecha de Septiembre del 2004, aunque los CLAS siguen vigentes.

### IV. Desarrollo de los Proyectos de Ley de Cogestión y Participación Ciudadana

El 25 de Julio del 2004, el primer Proyecto de Ley de CLAS No. 11075/2004-CR, “Ley que regula el funcionamiento de las Asociaciones de Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS)”, fue presentado a la Comisión de Salud del Congreso por el Congresista Iván Oswaldo Calderón Castillo. 03-08-04. (Anexo #5)

En Noviembre del 2004, el Programa de Administración de Acuerdos de Gestión elabora un Proyecto de Ley denominada “Ley que regula el modelo de Administración Compartida en las Asociaciones Comunidad Local de Administración de Salud (CLAS)”. Este Proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo Nacional de Salud en Diciembre del 2004. (Anexo #6)

En Diciembre del 2004, el Congresista Robles presentó a la Comisión de Salud del Congreso el Proyecto de Ley No. 12200/2004-CR que “Propone la Ley de la Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención de Salud.” 16-12-06. (Anexo #7)

En Febrero del 2005, la Ministra de Salud Dra. Pilar Mazzetti Soler remite al Presidente de la Comisión de Salud del Congreso a través del Oficio No. 334-2005-DM-MINSA, la opinión técnica de las oficinas técnicas del Ministerio de Salud sobre el Proyecto de Ley No. 12200/2004-CR. 14-02-05. (Anexo #8)

En Abril del 2005, el Congresista Robles elabora el “*Texto Sustitutorio – Ley de la Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención de Salud.*” 24-04-05. (Anexo #9)

En Mayo del 2005, Futuras Generaciones Perú remite a la Comisión de Salud una opinión técnica sobre el *Texto Sustitutorio* del Abril 2005. 24-05-05. (Anexo #10)

En Agosto del 2005, el Congresista Robles presenta el “Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR que Proponen Establecer una Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención – CLAS”, con el Texto Sustitutorio “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana en la Gestión para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud.” (Anexo #11)

En Agosto del 2005, Futuras Generaciones Perú remite a la Comisión de Salud una opinión técnica sobre el *Texto Sustitutorio* del 24 de Agosto del 2005. 26-08-05. (Anexo #12)

En Septiembre del 2005, el Congresista Robles presenta la versión final del “Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR que Proponen Establecer una Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención – CLAS”. 07-09-05. (Anexo #13)

En Octubre del 2005, Futuras Generaciones Perú remite a la Comisión de Salud una opinión técnica sobre el “Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR” del Septiembre 2005. 12-10-05. (Anexo #14)

En Octubre del 2006, después del período de elecciones nacionales y cambio de gobierno, la Célula Parlamentaria Aprista presenta a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad del Congreso el Proyecto de Ley N° 341/2006-CR, que propone la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud.” 4-10-06, con Decreto de 12-10-06. (Anexo #15)

En Diciembre del 2006, el Ministerio de Salud remite a la Comisión de Salud el Oficio N° 3496-2006-DM/MINSA, adjuntando el Informe N° 125-2006-DGS/MINSA de la Dirección General de Salud de las Personas expresando su conformidad con la iniciativa del Proyecto de Ley N° 341, y alcanza sugerencias. 4-12-06.

En Enero del 2007, a través del Dictamen N° 13/2006-2007-CSPFPD-CR, la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas Discapacitadas del Congreso recomienda al Pleno del Congreso de la República la APROBACIÓN del Proyecto de Ley N° 341/2006-CR, que propone la “Ley que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de Salud,” con el *Texto Sustitutorio*. 18-01-07 (Anexo #16)

En Abril del 2007, la Congresista Maria Helvezia Balta Salazar, Presidenta de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas Discapacitadas del Congreso, presenta el *Texto Sustitutorio* al Proyecto de Ley N° 341/2006.CR, “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud y las Regiones.” 03-04-07. (Anexo #17)

En Abril del 2007, Futuras Generaciones Perú remite una opinión técnica a los Congresistas María Balta Salazar y Daniel Robles y la Comisión de Salud, “Sobre el *Texto Sustitutorio* al Proyecto de Ley N° 341/2006.CR: Ley de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud y las Regiones.” 10-04-07. (Anexo #18)

Finalmente, se aprueba y se promulga la Ley N° 29124, “Ley que Establece la Cogestión y Participación Ciudadana para los Establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud y las Regiones.” 30-10-07. (Anexo # 19)

#### V. Procesos Paralelos a la Ley de Cogestión y Participación Ciudadana

Después de varios años sin ninguna norma administrativa que actualice la normatividad de los CLAS, el 26 de julio del 2006 la Ministra de Salud Pilar Mazzetti Soler firma la Resolución Ministerial N° 698-2006/MINSA que aprueba la Directiva Administrativa N° 095-DGSP/MINSA-V.01, “Directiva Administrativa que norma los procedimientos para la aplicación del Decreto Supremo N° 01-94-SA”. La intención de la Resolución Ministerial N° 698-2006/MINSA fue la consolidación de la normatividad de CLAS en una sola norma. Fue el último día previo a la inauguración de la nueva gestión gubernamental el 28 de julio del 2006.

En Noviembre del 2006, Future Generations / Perú remite a la Dirección Ejecutiva de Gestión Sanitaria, Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud un documento de opinión técnica, titulado “Análisis de Resolución Ministerial N° 698-2006/MINSA: Comentarios y Sugerencias Comentadas.” Las sugerencias en el extenso documento están orientadas a la mayor especificación de la norma en base a la experiencia de los primeros 11 años de existencia de los CLAS, y sugerencias para la incorporación de normatividad que inserta al CLAS en un contexto descentralizado en relación al Gobierno Regional y Local y en el sistema de redes y microrredes del Ministerio de Salud. 17-11-07. (Documento disponible).

En Noviembre del 2007, Future Generations / Peru convoca un “Grupo de Trabajo sobre el Primer Nivel de Atención de Salud y las Asociaciones CLAS”, con el co-auspicio de la Organización Panamericana de la Salud para esta convocatoria. La convocatoria incluye varias instituciones, organizaciones, y personas naturales que habían mostrado su interés y apoyo al desarrollo de los CLAS. El “Grupo de Trabajo” se reúne cuatro veces entre Noviembre 2006 y Febrero 2007 para analizar la situación de los CLAS, desarrollar un plan estratégico de incidencia política para su fortalecimiento, y analiza propuestas de legislación que afecta al primer nivel de atención y los CLAS.

En Diciembre del 2006, la Dirección Ejecutiva de Gestión Sanitaria, Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud, emite un borrador de Decreto Supremo N° ----2006/MINSA sobre los CLAS con fines de actualizar la normatividad en el contexto de la descentralización y el escenario de los servicios de salud. La Dirección Ejecutiva de Gestión Sanitaria solicita una opinión técnica a Future

Generations / Perú sobre este borrador. El “Grupo de Trabajo” contribuye a la elaboración de un documento de opinión técnica sobre este borrador de la Propuesta de Decreto Supremo.

En Enero del 2007, Future Generations / Perú remite a nombre del “Grupo de Trabajo sobre el Primer Nivel de Atención de Salud y las Asociaciones CLAS”, a la Dirección Ejecutiva de Gestión Sanitaria, Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud un documento de opinión técnica, titulado “Análisis de Decreto Supremo N° -2006: Comentarios y Sugerencias Comentadas.”

Además, el “Grupo de Trabajo” elaboró una opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 916/2006-CR “que Transfiere la Gestión de la Atención Primaria de Salud a las Municipalidades Provinciales y Distritales y Crea el Comité Municipal de Salud – COMUSA”, que fue enviada el 5 de febrero del 2007 en una carta dirigida a la Congresista Maria Helvezia Balta Salazar, Presidenta de la Comisión de Salud del Congreso. Este proyecto de ley no prosperó.

Una versión final del Proyecto de Decreto Supremo fue aprobada por la Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud, y sigue un curso de aprobaciones de las varias oficinas técnicas y de la Alta Dirección del Ministerio de Salud. Se logra la promulgación de la Ley N° 29124 antes de la firma del Decreto Supremo.

## DOCUMENTOS ANEXOS

Documentación de las acciones iniciales para el desarrollo de la Ley de CLAS:

1. Talleres / Consulta: Proyecto de Propuesta de Ley CLAS. Preparado por Futuras Generaciones Perú en coordinación con el Congresista Daniel Robles. Marzo-03
2. Plan de Trabajo: Sub-Comisión de Estudio de los Comunidades Locales de Administración de Salud CLAS. Preparado por la oficina del Congresista Daniel Robles. Agosto-03
3. Directorio Comisión de Estudio CLAS Congreso de la Republica.
4. Esquema para la Elaboración del Anteproyecto de Ley Administración Compartida y Participación Ciudadana en Salud. Preparado por la oficina del Congresista Daniel Robles. Octubre-03.

Documentación de la Secuencia de Proyectos de Leyes, Textos Sustitutorios, y las Opiniones Técnicas Remitidas por el Ministerio de Salud y por Futuras Generaciones Perú a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas Discapacitadas del Congreso:

5. Proyecto de Ley No. 11075/2004-CR Presentado por Ivan Calderón a la Comisión de Salud del Congreso. 25-07-04
6. Propuesta para Proyecto de Ley que Regula el Modelo de Administración Compartida en las Asociaciones Comunidad Local de Administración de Salud (CLAS). Preparado por PAAG/MINSA 23-11-04 y Aprobado por el Consejo Nacional de Salud dic-04
7. Proyecto de Ley No. 12200/2004-CR - Presentado por Congresista Daniel Robles a la Comisión de Salud del Congreso. 16-12-04
8. Oficio No. 334-2005-DM-MINSA - Opinión técnica emitida por la DGPS, PAAG, y DGSP sobre el Proyecto de Ley No. 12200/2004-CR. Enviada al Dr. Eittel Ramos, Presidente de la Comisión de Salud del Congreso, firmada por Ministra Pilar Mazzetti. 14-02-05
9. *Texto Sustitutorio* – Ley de la Política de Co-gestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención. Documento preparado por Daniel Robles. 26-04-05
10. Versión Comentada del *Texto Sustitutorio*. Documento de opinión técnica presentado por Futuras Generaciones Perú al Congresista Daniel Robles. 24-05-05.
11. Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR que Proponen Establecer una Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención – CLAS. *Texto Sustitutorio* a la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana en la Gestión para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud. Presentado por Daniel Robles a la Comisión de Salud. 24-08-05.
12. Comentarios de Futuras Generaciones Perú el 26/08/05 al documento: *Texto Sustitutorio* para la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana en la Gestión para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud” del 24-08-05. 26-08-05.
13. Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR que Proponen Establecer una Política de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención – CLAS, para la “Ley



- de Cogestión y Participación Ciudadana en la Gestión para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud. Aprobado por la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad del Congreso. 7-09-05.
14. Comentarios de Futuras Generaciones Perú el 12/10/05 al Proyecto de Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley No. 11075/2004-CR y 12200/2004-CR. Documento de opinión técnica presentado por Futuras Generaciones Perú al Daniel Robles. 12-10-05.
  15. Proyecto de Ley N° 341/2006-CR, que propone la “Ley de Cogestión y Participación Ciudadana para el Primer Nivel de Atención en los Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud.” Presentado por la Célula Parlamentaria Aprista a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad del Congreso. 4-10-06.
  16. Dictamen N° 13/2006-2007-CSPFPD-CR, que recomienda al Pleno del Congreso de la República la APROBACIÓN del Proyecto de Ley N° 341/2006-CR, que propone la “Ley que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de Salud”, con el *Texto Sustitutorio*. 18-01-07.
  17. *Texto Sustitutorio* al Proyecto de Ley N° 341/2006.CR, que propone la “Ley que establece la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de Salud”. Presentado al pleno de Congreso por la Congresista María Balta Salazar, Presidenta de la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad del Congreso. 03-04-07.
  18. Comentarios de Future Generations / Peru, el 10 de abril del 2007, Sobre el *Texto Sustitutorio*: al Proyecto de Ley N° 341/2006.CR. Documento de opinión técnica presentado por Future Generations a los Congresistas María Balta Salazar y Daniel Robles y la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas Discapacitadas del Congreso. 10-04-07.
  19. Ley N° 29124, Ley que Establece la Cogestión y Participación Ciudadana en los Establecimientos del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud y las Regiones. Ley aprobada por el Congreso de la República del Perú el 5 de octubre del 2007 y promulgada el 30 de octubre del 2007.

Documento preparado para la Dirección Ejecutiva de Gestión Sanitaria, Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud

Por

Dra. Laura Altobelli Meier  
Dr. Luis Espejo Alayo  
Dr. José Cabrejos Pita

Future Generations / Perú  
15 de enero del 2008