

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao".

COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA Período Anual de Sesiones 2020-2021

DICTAMEN N° 2

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 4338/2018-CR**, presentado por el **grupo parlamentario Cambio 21**, a iniciativa de la **congresista Estelita Sonia Bustos Espinoza**, mediante el cual se propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular en la Provincia Constitucional del Callao.

Luego del análisis y debate correspondiente, en la sala de reuniones de la plataforma¹ de videoconferencia del Congreso de la República, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su Quinta Sesión Ordinaria, del 27 de mayo de 2020, acordó por **UNANIMIDAD**, aprobar el dictamen negativo, con el voto favorable de los congresistas: *Manuel Aguilar Zamora (AP)*, *Lusmila Pérez Espíritu (APP)*, *Absalón Montoya Guivín (FA)*, *Isaías Pineda Santos (Frepap)*, *Valeria Carolina Valer Collado (FP)*, *Luis Reymundo Dioses Guzmán (SP)*, *Marco Antonio Verde Heidenger (APP)*, *Anthony Renson Novoa Cruzado (AP)* y *Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (PM)*.

Las observaciones que motivaron el dictamen negativo son: 1) no se precisa con exactitud cuál es el problema que se quiere resolver, no conteniendo, el Proyecto de Ley, materia legible; 2) la iniciativa genera gasto al Estado, vulnerando la Constitución Política del Perú, respecto a la prohibición de los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público (Artículo 79) y al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78); y 3) el Ejecutivo, por medio de la Dirección de Innovación Tecnológica en Educación y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, viene ejecutando acciones en la materia propuesta en el

¹ Microsoft Team.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao".

Proyecto de Ley, razón por la cual no hay necesidad de la declaración de interés nacional y necesidad pública.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes

El Proyecto de Ley 4338/2018-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 16 de mayo de 2019 y fue decretado a las comisiones de Educación, Juventud y Deporte y de Ciencia, Innovación y Tecnología el 20 de mayo de 2019, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

b. Opiniones solicitadas

Se han cursado las siguientes solicitudes de opinión:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
24-MAY-2019	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Oficio 206-2019-2020-CCIT/CR	NO
24-MAY-2019	Ministerio de Educación (MINEDU)	Oficio 205-2019-2020-CCIT/CR	NO
24-MAY-2019	Gobierno Regional del Callao (GORE Callao)	Oficio 207-2019-2020-CCIT/CR	SÍ
24-MAY-2019	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec)	Oficio 208-2019-2020-CCIT/CR	SÍ

c. Opiniones recibidas

A la fecha, solo se recibieron opiniones del **Gobierno Regional del Callao (GORE Callao)** y del **Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec)**.

GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

Mediante **Oficio N° 356-2019-GRC/GR²**, de fecha 24 de julio de 2019, el gobernador de la Región Callao, señor Dante Mandriotti Castro, adjunta el Oficio N° 2914-2019-

² Oficio dirigido a la congresista Milagros Salazar De La Torre, presidenta de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

DIR-DREC, de la Dirección Regional de Educación del Callao, emitiendo opinión favorable, con las siguientes sugerencias:

Reemplazar ““Aula de innovación pedagógica” por el término “Aulas inteligentes”, ya que expresan con mayor precisión los procesos y eventos que con la conectividad, interactividad, automatización y la mayor incorporación de aplicaciones (software) inteligentes, logrando desarrollar en dichos ambientes de tecnología más allá del aprovechamiento pedagógico de la información y comunicación”. [Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

Reemplazar “Aula inteligente de aprendizaje e investigación científica tecnológica” (...) “Talleres de vida práctica – talleres 4.0”, considerando que cada período de los niveles escolares de inicial, primaria y secundaria, correspondiente a la edad y desarrollo del estudiante se van cultivando y potenciando las capacidades y habilidades del ser humano, debiendo dotárseles de herramientas para su pleno desarrollo, personal, profesional, entre otros”.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Por su parte, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec) emitió opinión favorable mediante **Oficio N° 195-2019-CONCYTEC-P**, de fecha 17 de junio de 2019, adjuntando el **Informe N° 096-2019-CONCYTEC-OGAJ-AFH** de la Oficina General de Asesoría Jurídica y el **Informe N° 034-2019-CONCYTEC-DPP/MR** de la Dirección de Políticas y Programas de CTI. Sin embargo, presenta las siguientes **observaciones de fondo y de redacción**:

“(…) las acciones a realizarse sobre el marco del Proyecto de Ley deben ser de alcance nacional. Nos obstante ello, entendemos también que la propuesta puede constituirse en un punto de partida para que, con el paso del tiempo, se pueda generalizar a todo el país, hecho que resulta de especial importancia teniendo en cuenta los beneficios que implica incorporar a la educación acciones de investigación, de ciencia, tecnología e innovación (...)”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

*“Existen **redundancia** entre el texto del primer párrafo del artículo 1 y del artículo 2. En ese sentido se sugiere que el artículo 1 (que subsuma al artículo 2) tenga (...) [otra] redacción (...)”.*

*“Consideramos que los párrafos cuarto y quinto del artículo 1 del proyecto de ley, **deben suprimirse**, por cuanto no constituyen una disposición legal propiamente, sino, parte de la sustentación del Proyecto de Ley, que bien podría considerarse en la Exposición de Motivos del Proyecto”.*

*“(...) **no es correcto señalar**, que las coordinaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros con otras instituciones públicas, se harán mediante Decreto Supremo, ni que estas se realicen para aplicar “medidas orgánicas”.*

*“Sobre la propuesta de la Segunda Disposición Complementaria Final, creemos importante **aclarar su texto**, por cuanto resulta impreciso en cuanto a su redacción”.*

[Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley, materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

La propuesta cuenta con dos artículos y dos disposiciones complementarias finales. El primer artículo se refiere al “Objeto y finalidad” de la ley, para “*promover la creación e implementación de **aulas de innovación pedagógica (AIP)** e investigación científica y **talleres de vida práctica** en instituciones educativas públicas*” en la Provincia Constitucional del Callao, para que los alumnos de dichas instituciones educativas tengan la oportunidad de acceder progresivamente a la educación digital, mediante aulas inteligentes; mientras que en el segundo artículo se detalla propiamente la “*Declaratoria de interés nacional y necesidad pública*”. [El subrayado y resaltado es nuestro].

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

La primera disposición complementaria final se refiere a los “responsables y funciones”, estableciendo que la Presidencia del Consejo de Ministros coordine con los ministerios de Educación y de Economía y Finanzas; además, con el Gobierno Regional del Callao y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, lo dispuesto en la ley. Asimismo, en la segunda disposición complementaria trata “Sobre el presupuesto y gastos al erario del Estado a la presente ley”, precisando que la implementación de los dispuesto en la ley no demandaría recursos adicionales al Tesoro Público.

La autora de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “Exposición de Motivos”, señalando la importancia de la aplicación de la Tecnologías de la Información y la Comunicación en la educación básica regular, proponiendo para ello la implementación progresiva de aulas de innovación tecnológica a efectos de que los alumnos accedan a una calidad de aprendizaje, guiados por docentes que deberán ser capacitados. Asimismo, sustenta la importancia de implementar talleres de vida práctica en los colegios e instituciones educativas públicas de la región Callao con la finalidad de estimular destrezas, hábitos, y costumbres y así potenciar las habilidades de los estudiantes.

Por otro lado, se incluye en la fundamentación el concepto de aulas inteligentes, además de detallar las experiencias de algunos colegios en los programas de concursos “Eureka” y de los “Clubes de Ciencia”, y justifica propuesta con la finalidad de salvaguardar el principio constitucional del derecho al acceso a una educación de calidad y libre desarrollo de la personalidad.

El proyecto de ley contiene una sección titulada “Marco Normativo”, haciendo referencia a artículos de la Constitución Política del Perú, a diversas leyes de orden nacional y, además, refiere a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como, al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Respecto al “Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional”, precisa que la iniciativa no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni con la legislación nacional.

También incluye una sección titulada “Análisis costo – beneficio” en donde la autora señala que la implementación de las aulas de innovación tecnológica y los talleres de vida práctica “se ejecutará de forma progresiva, conforme al presupuesto del sector Educación, sin demandar recursos al Tesoro Público”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao".

Y, finalmente, señala que el proyecto de ley se encuentra vinculado con la Agenda Legislativa 2017-2018 y el Acuerdo Nacional (políticas de Estado 1, 5, 6, 10, 16, 20 y 24).

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley analizado se basa en el siguiente marco normativo, que establece el ámbito de actuación del Congreso de la República; además, que proponen las políticas y lineamientos relacionados con la educación básica regular y el desarrollo de la ciencia, la innovación y la tecnología:

- **Constitución Política del Perú** que, en su artículo 43 establece el principio de separación de poderes; en su artículo 78 establece el principio de equilibrio presupuestario; y, en su artículo 79 establece la prohibición a los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público.
- **Acuerdo Nacional** que, en su vigésima política, señala que es política del Estado el «Desarrollo de la ciencia y la tecnología».
- **Ley 28613, Ley del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica** que, en su artículo 4, señala que «el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica tiene por finalidad normar, dirigir, orientar, fomentar, coordinar, supervisar y evaluar acciones del Estado en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica y promover e impulsar su desarrollo mediante la acción concertada y la complementariedad de programas y proyectos de las instituciones públicas, académicas, empresariales, organizaciones sociales y personales integrantes del SINACYT».
- **Ley 28044, Ley General de Educación** que, rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

a. MATERIA LEGISLABLE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. “La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”³. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el problema que se pretende resolver?

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 4338/2018-CR, si bien está identificado el grupo humano (estudiantes y docentes de la región Callao) que se pretende beneficiar, sin embargo, **no se precisa con exactitud cuál es el problema, ni la necesidad de este grupo humano, que se quiere resolver y atender**. Esta es la **primera observación** fundamental que plantea la Comisión a la iniciativa legislativa, porque **no contendría materia legible**.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, de la lectura, se han podido extraer los siguientes beneficios que se lograría con la iniciativa legislativa, a saber:

- “(...) todos los alumnos de las Instituciones Educativas del nivel de educación básica regular de la Provincia Constitucional del Callao, tengan la oportunidad de acceder progresivamente a la Educación digital mediante **aulas inteligentes** (...)”. [El subrayado y resaltado es nuestro].
- “(...) se deberá impulsar la investigación científica, para los alumnos (...) mediante la capacitación de Docentes en las metodologías de la investigación (...)”.
- “(...) se debe estimular las destrezas, hábitos, costumbres y potenciar así el desarrollo de todas las capacidades y habilidades del ser humano”, mediante los talleres de vida práctica.
- “(...) el alumno al culminar sus estudios secundarios cuente con múltiples competencias y habilidades que le permitan desarrollarse para el futuro (...) que le permitan ser competentes en el mercado laboral en un futuro cercano e

³ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

incorporarse así a la sociedad y a la población económicamente activa”.

- *“(…) con ello se permite que los estudiantes accedan a la información mediante las TIC (…) a efectos de que el alumno acceda a una calidad de aprendizaje, mediante competencias que deberán ser guiadas por los docentes quienes deberán ser constantemente capacitados (…)”.*
- *“(…) con la presente ley se pretende (…) la implementación de investigación científica para los alumnos (…) mediante una capacitación continua a los docentes respecto a metodologías de la investigación (…)”.*
- *“(…) con la finalidad de salvaguardar el principio constitucional del derecho al acceso a una educación de calidad y libre desarrollo de la personalidad”.*

De lo expuesto, se podría inferir, forzosamente, que la autora del proyecto refiere como problemas en la educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao a: 1) falta de acceso a la educación digital; 2) inexistencia de investigación científica; 3) falta de capacitación a los docentes en metodologías de la investigación; y, además, 4) insuficiente desarrollo de competencias y habilidades de los alumnos para su desarrollo integral que les permita, en el futuro, incorporarse a la población económicamente activa.

Sin embargo, de ser así, hubiera correspondido solo a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, por especialización, analizar en detalle respecto a los dos primeros supuestos, dejando a los dos últimos a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte.

¿Cuál es el diseño de la propuesta normativa de la iniciativa legislativa?

El proyecto de ley **intenta** ser una norma declarativa, denominada “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”. Considera dos artículos, la primera establece el objeto y la finalidad, la segunda establece propiamente la declaratoria de interés nacional y necesidad pública; asimismo, contiene dos disposiciones complementarias finales, estableciendo en la primera los responsables y las funciones; y en la segunda, dispone respecto al presupuesto y gasto al erario del Estado que implica la implementación.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

Nos referimos que la iniciativa intenta ser una norma declarativa porque en la segunda disposición complementaria final establece lo siguiente:

“La implementación de los dispuesto en la presente Ley, se ejecutará de forma progresiva, conforme al presupuesto del sector Educación, sin demandar recursos al tesoro público y sin afectar los gastos de las variables de beneficios en términos cuantitativos y cualitativos, es decir de gastos de infraestructura y bienes de servicios necesarios para las prestaciones de los servicios de Educación, con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación y del gobierno regional del Callao”. [El subrayado y resaltado es nuestro].

Sin embargo, pierde su carácter declarativo al disponer que las “aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica” y los “talleres de vida práctica” se ejecuten de manera progresiva, pero a su vez señala que esta implementación no debería demandar recursos al tesoro público. Además, se sobreentiende que los costos que demanden su implementación sean con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación y del gobierno regional del Callao; entonces, esta iniciativa sí generaría gasto al Estado.

Por lo tanto, esta antinomia es la **segunda observación** que la Comisión plantea al proyecto de ley en evaluación, porque la iniciativa legislativa vulneraría la Constitución Política del Perú, respecto a la prohibición de los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público (Artículo 79) y al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

¿La solución del problema requiere de la norma propuesta?

Considerando que los problemas identificados en la propuesta legislativa, que se pretendería resolver, son: : 1) falta de acceso a la educación digital; 2) inexistencia de investigación científica; 3) falta de capacitación a los docentes en metodologías de la investigación; e, 4) insuficiente desarrollo de competencias y habilidades de los alumnos para su desarrollo integral, que les permita, en el futuro, incorporarse a la población económicamente activa, **resulta pertinente señalar que la solución a estos problemas es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo**, a través de sus políticas nacionales y sectoriales, así como sus programas y proyectos; por lo tanto, **no se necesitaría de una ley para la solución a dichos problemas**.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, la autora de la iniciativa

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

legislativa plantea, como solución a los problemas expuestos, los siguientes: 1) **implementación de aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica**; 2) implementación de talleres de vida práctica; y, 3) capacitación a los docentes. En el presente dictamen, por especialización de la Comisión, solo se evaluará la primera alternativa de solución.

Por otro lado, la autora da a entender que un “aula de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica” sería lo mismo que un “aula inteligente”. En ese orden de ideas, el proyecto de ley define como “aula inteligente” a la sala equipada “con la tecnología necesaria para mejorar la calidad de aprendizaje, facilitar el acceso a la información y reforzar el vínculo de comunicación entre profesores y alumnos”. Además, señala que estas aulas deberían contar con los siguientes elementos tecnológicos: 1) Internet; 2) pizarras inteligentes; 3) cámara de video y fotografía; 4) proyectores multimedia; 5) impresoras multifuncionales o 3D; 6) tables; 7) laptops; 8) teléfonos móviles; 9) lentes de realidad virtual; 10) videojuegos; y, otros.

Entonces, el propósito de la iniciativa legislativa es de equipar las aulas de las instituciones educativas públicas con equipos tecnológicos de última generación; sin embargo, no se precisa si este equipamiento debería ser para todas las aulas, o equipar un aula por grado, o solo un aula por cada institución educativa. Sin embargo, este tipo de decisiones, adecuadamente evaluadas, es de competencia del Ministerio de Educación y deben estar plasmadas en las políticas educativas, aprobadas por dicho ente rector del sistema educativo, y no a través de una norma.

Además, si las aulas tecnológicas, también llamadas “aulas inteligentes”, representan uno de los principales cambios de la influencia tecnológica en el ámbito educativo, entendiendo que estas vienen “revolucionando los modelos de enseñanza tradicionales”, con mayor razón, si se pretende implementar estas en las instituciones educativas públicas, corresponde una evaluación detallada y responsable por el sector correspondiente, por lo tanto, su evaluación, creación, decisión de implementación y su uso es de competencia exclusiva del Ministerio de Educación.

Resulta pertinente señalar que una de las funciones del Ministerio de Educación es el de “definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con los Gobiernos Regionales, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad; además debe formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

En ese sentido, la decisión de implementar, o no, las aulas tecnológicas es competencia del ente rector del sistema educativo. Intentar normar una competencia del Ministerio de Educación vulneraría la Constitución Política del Perú respecto al principio de separación de poderes (Artículo 43).

En consecuencia, para implementar las “aulas inteligentes” en las instituciones educativas públicas de la región Callao **no se requiere de una ley**, sino de una decisión política del ente rector del sector, destinando los recursos necesarios para su implementación. Este es el **tercer cuestionamiento** de la Comisión a la iniciativa legislativa, que la solución a los problemas identificados, no requieren la aprobación de una ley.

b. VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Habiéndose concluido que **no existe materia legible** en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, no correspondería evaluar su viabilidad. Sin embargo, para efectos de ampliar la posición de la Comisión, se analizarán las opiniones recibidas de las entidades especializadas para determinar si existe la **necesidad**, y evaluar la **razonabilidad** y la **eficacia presunta** de la propuesta normativa en resolver la problemática considerada.

i. Análisis de las observaciones a la NECESIDAD de la iniciativa legislativa.

Considerando que toda propuesta de ley presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. De lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley.

Aquí, es pertinente precisar que la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología **no está en contra de que los estudiantes de la educación básica regular del país tengan acceso a nuevas herramientas**, que proporciona las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que les posibilita acceder a una mejor calidad de aprendizaje, al acceso a la información y a bases de datos disponibles en Internet, y que estos, a su vez, fomenten y mejoren los procesos de investigación de los educandos.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

Además, también se debe aclarar que las “aulas de innovación pedagógica” **ya existen en la educación básica regular**, en todo el país, desde el año 2004. En ese año el Ministerio de Educación emitió la Directiva N° 06-2004/P.Huascarán⁴, donde define que un “aula de innovación pedagógica” es *“un escenario de aprendizaje para el uso y aplicación de las TIC, y debe ser usada por todos los estudiantes de la institución educativa, por lo que el horario de clases debe ser flexible y adecuarse a las necesidades e intereses de los estudiantes y a las posibilidades de atención que disponga la institución educativa. El docente responsable del aula de innovaciones, en coordinación con la dirección de la institución educativa y el equipo docente, elaborará el cuadro de distribución de horas del uso del aula, destinando horas de práctica para los docentes”*

Por otro lado, el Ministerio de Educación cuenta con una **Dirección de Innovación Tecnológica en Educación**, que depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica, quien es la responsable de formular y proponer la política de incorporación de innovaciones en tecnologías de la información y comunicación, en los procesos educativos en el aula. Una de sus funciones⁵ es: *“Promover proyectos colaborativos de mejora de aprendizajes con el uso de tecnologías de información y comunicación, en coordinación con los órganos del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica, con el fin de incorporar las tecnologías de información y comunicación en el trabajo educativo en las aulas”*.

En ese sentido, la **Dirección de Innovación Tecnológica en Educación** viene ejecutando un proyecto⁶ de inversión, desde el año 2016, denominado “Mejoramiento de las oportunidades de aprendizaje con TIC en mil instituciones educativas del nivel secundaria con jornada escolar completa del ámbito nacional”, que beneficiará a las instituciones educativas públicas ubicadas en 657 distritos, 166 provincias y 25 regiones, encontrándose un 13.8% en el área rural y un 86.20% en el área urbana, con una inversión aprobada de S/ 460,861,469 soles.

Además, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), hizo las siguientes observaciones⁷ a la necesidad de la iniciativa legislativa:

⁴ <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/directivas/dir06-2004-PHuascarán.php>

⁵ http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/reglamento_de_organizacion_y_funciones_rof.pdf

⁶ <http://ofi4.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&txtCodigo=305919>

⁷ Mediante Oficio N° 195-2019-CONCYTEC-P.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

*“(...) compartimos la observación efectuada por la Dirección de Políticas y Programas de CTI, en el sentido de que las acciones a realizarse sobre el marco del Proyecto de Ley **deben ser de alcance nacional** (...)”.* [El subrayado y resaltado es nuestro].

Esta observación hecha por Concytec es fundamental, toda vez que, estos beneficios sustentados en el proyecto de ley no deberían ser única y exclusivamente para la región Callao, sino, debería ser extensivo para todas las instituciones educativas públicas en el país, esta observación es una debilidad de la iniciativa legislativa. Por otro lado, respecto a la investigación científica Concytec señaló lo siguiente:

“(...) el Programa Especial de Popularización de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, aprobado con Resolución de Presidencia N° 107-2016, tiene el objetivo de promover el desarrollo de la cultura científica en la sociedad peruana y, entre los objetivos específicos, promover la vocación científica en niños, niñas y adolescentes peruanos”.

Para cumplir con este objetivo específico Concytec ha implementado a nivel nacional los denominados “Clubes de Ciencia y Tecnología”, la “Feria Escolar Nacional de Ciencia y Tecnología - Eureka” y diversas actividades de fortalecimiento a través de capacitaciones a los docentes en ciencia y tecnología, convirtiéndose estas acciones en espacios permanentes de fomento de la vocación científica a nivel de la educación básica regular (EBR).

Tal como lo señala Concytec, estas acciones tienen la aceptación de todas las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación en todo el país, encontrándose a la fecha en la etapa de implementación de la Directiva Regional de fomento de los clubes de ciencia y tecnología, de la mano con sus Unidades de Gestión Educativa Local. Asimismo, como parte de las actividades de fortalecimiento de capacidades de los docentes de la EBR en las áreas de ciencia y tecnología, en el año 2018 llegaron a capacitar a más de 1,000 docentes en todo el país, en metodologías de investigación.

En consecuencia, la Comisión colige que no existe la necesidad de generar una norma para la creación e implementación de “aulas de innovación pedagógica”, porque a la fecha ya existen dichas aulas y se vienen desarrollando acciones, con resultados favorables. Respecto al fomento de la vocación científica en el país, la Comisión ratifica la no viabilidad de la propuesta; sino, fortalecer el

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

trabajo que viene realizando Concytec en coordinación con el Ministerio de Educación y la Direcciones Regionales de Educación.

ii. Análisis de las observaciones a la RAZONABILIDAD de la iniciativa legislativa.

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable respecto de las características de la necesidad existente.

En su momento, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), hizo las siguientes observaciones a la necesidad de la iniciativa legislativa:

“Existen redundancia entre el texto del primer párrafo del artículo 1 y del artículo 2. En ese sentido se sugiere que el artículo 1 (que subsuma al artículo 2) tenga (...) [otra] redacción (...)”.

“Consideramos que los párrafos cuarto y quinto del artículo 1 del proyecto de ley, deben suprimirse, por cuanto no constituyen una disposición legal propiamente, sino, parte de la sustentación del Proyecto de Ley, que bien podría considerarse en la Exposición de Motivos del Proyecto”.

“(...) no es correcto señalar, que las coordinaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros con otras instituciones públicas, se harán mediante Decreto Supremo, ni que estas realicen para aplica “medidas orgánicas”.

“Sobre la propuesta de la Segunda Disposición Complementaria Final, creemos importante aclarar su texto, por cuanto resulta impreciso en cuanto a su redacción”.

Asimismo, el Gobierno Regional del Callao, hizo la siguiente observación⁸ a la necesidad de la iniciativa legislativa:

⁸ Mediante Oficio N° 356-2019-GRC/GR.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

Reemplazar ““Aula de innovación pedagógica” por el término “Aulas inteligentes”, ya que expresan con mayor precisión los procesos y eventos que con la conectividad, interactividad, automatización y la mayor incorporación de aplicaciones (software) inteligentes, logrando desarrollar en dichos ambientes de tecnología más allá del aprovechamiento pedagógico de la información y comunicación”. [Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

Entonces, ambas entidades cuestionan la construcción del texto legislativo, de la fórmula legal, del proyecto de ley, considerándose redundante, imprecisa, incomprensible e inexacta. Recomendando eliminar varios artículos y reemplazar la denominación de “aula de innovación pedagógica” por el término “aula inteligente”, que no necesariamente son iguales en los términos del sector educación.

En consecuencia, la Comisión colige que el proyecto de ley en evaluación no cumple con los criterios de razonabilidad, toda vez que, su redacción es redundante, imprecisa, incomprensible e inexacta, ratificando la no necesidad de generar una norma para la creación e implementación de “aulas de innovación pedagógica e investigación científica” en la Región Callao.

iii. Análisis de las observaciones a la EFICACIA PRESUNTA de la iniciativa legislativa.

Considerando que la propuesta normativa debe garantizar la ocurrencia de sus probables efectos. Y cuando hablamos de garantizar entendemos que se trata no de una eficacia de aplicación sino de una eficacia presunta, de una eficacia que se puede avizorar teniendo en cuenta la probable aplicación de la norma, si se aprobara.

Al respecto, en el supuesto negado que existiera una norma declarativa para la creación e implementación de “aulas de innovación pedagógica e investigación científica”, correspondería evaluar su eficacia presunta.

Tal como se precisó anteriormente, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología no está en contra de que los estudiantes de la educación básica regular del país tengan acceso a nuevas herramientas, a través de las “aulas de innovación pedagógica e investigación científica”, que les posibilite acceder a una mejor calidad de aprendizaje, al acceso a la información y a bases de datos

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

disponibles en Internet, sino, que estas nuevas herramientas puedan ser implementadas adecuadamente por el sector competente.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señala que el uso de la tecnología debe ser parte integral del trabajo en clase con el fin de que los alumnos mejoren su nivel de aprendizaje en áreas tradicionales. Además, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el siglo XXI es indispensable saber utilizar tecnologías para que los estudiantes puedan participar activamente en la sociedad e insertarse luego al mercado laboral⁹.

Por otro lado, es pertinente señalar que aún existe en nuestro país una brecha tecnológica en la educación peruana, especialmente en lo que se refiere a la conexión a Internet. Para el docente Christian Gómez *“existe una brecha muy importante porque son muy pocas las escuelas en nuestro país, públicas y privadas, que tienen acceso a una buena conexión”*. Según el Censo Educativo 2017¹⁰ en el sector rural el problema es mayor, pues apenas el 13,9 % de las instituciones de nivel primaria y 44,8% de secundaria tienen acceso a Internet, en consecuencia, sin conexión a los servicios de Internet, los beneficios de los equipos de las “aulas inteligentes” se reducen en gran medida, por lo tanto, la eficacia presunta de la norma declarativa es impredecible, hasta que no se minimice esta brecha tecnológica.

En consecuencia, la Comisión colige también que no es posible garantizar la ocurrencia de sus probables efectos de la norma declarativa, es decir, no se puede avizorar la eficacia presunta.

V. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley 4338/2018-CR, si bien identifica el grupo humano (estudiantes y docentes de la región Callao) que se pretende beneficiar, sin embargo, no se precisa con exactitud cuál es el problema que se quiere resolver. Esta es la **primera observación** que plantea la Comisión a la iniciativa legislativa, porque no contendría materia legible

⁹ <https://rpp.pe/campanas/contenido-patrocinado/la-revolucion-tecnologica-en-las-aulas-una-nueva-mirada-educativa-noticia-1119678>

¹⁰ <https://bit.ly/3eciEze>

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

Para el análisis inferimos que los problemas que abordaría la iniciativa legislativa en la educación básica regular en la región Callao son: 1) falta de acceso a la educación digital; 2) inexistencia de investigación científica; 3) falta de capacitación a los docentes en metodologías de la investigación; y, además, 4) insuficiente desarrollo de competencias y habilidades de los alumnos para su desarrollo integral que les permita, en el futuro, incorporarse a la población económicamente activa. La autora propone como solución a estos problemas la creación e implementación de “aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica” y los “talleres de vida práctica”.

Esta iniciativa pretende ser una norma declarativa, sin embargo, dispone que las “aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica” y los “talleres de vida práctica” se ejecuten de manera progresiva, con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación y del Gobierno Regional del Callao; entonces, esta iniciativa sí generaría gasto al Estado. Esta es la **segunda observación** que la Comisión plantea, porque el proyecto de ley vulneraría la Constitución Política del Perú, respecto a la prohibición de los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público (Artículo 79) y al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

Además, en la actualidad, las “aulas de innovación pedagógica” ya existen y vienen desarrollándose acciones, con resultados favorables, a cargo de la Dirección de Innovación Tecnológica en Educación, del Ministerio de Educación. Desde el año 2016 esta dirección viene ejecutando un proyecto de inversión denominado “Mejoramiento de las oportunidades de aprendizaje con TIC en mil instituciones educativas del nivel secundaria con jornada escolar completa del ámbito nacional”, que beneficiará a las instituciones educativas públicas ubicadas en 657 distritos, 166 provincias y 25 regiones, encontrándose un 13.8% en el área rural y un 86.20% en el área urbana, con una inversión aprobada de S/ 460,861,469 soles.

Por otro lado, respecto al fomento de la educación científica Concytec ha implementado a nivel nacional los denominados “Clubes de Ciencia y Tecnología”, la “Feria Escolar Nacional de Ciencia y Tecnología – Eureka” y diversas actividades de fortalecimiento a través de capacitaciones a los docentes en ciencia y tecnología, convirtiéndose estas acciones en espacios permanentes de fomento de la vocación científica a nivel de la educación básica regular (EBR).

Estas acciones tienen la aceptación de todas las Direcciones Regionales de Educación, encontrándose a la fecha en la etapa de implementación de la Directiva Regional de fomento de los clubes de ciencia y tecnología, de la mano con sus Unidades de Gestión Educativa Local. Asimismo, como parte de las actividades de

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 4338/2018-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación progresiva de aulas de innovación pedagógica e investigación científica y talleres de vida práctica en instituciones educativas públicas de educación básica regular en la Provincia Constitucional del Callao”.

fortalecimiento de capacidades de los docentes de la EBR en las áreas de ciencia y tecnología, en el año 2018 llegaron a capacitar a más de 1,000 docentes en todo el país, en metodologías de investigación.

Las acciones realizadas por la Dirección de Innovación Tecnológica en Educación y el Concytec sustentan la no necesidad de una norma declarativa, respecto a la creación e implementación de las “aulas de innovación pedagógica (AIP) e investigación científica” y los “talleres de vida práctica”. Esta es la **tercera observación** de la Comisión, que no se necesita aprobar la norma propuesta.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 4338/2018-CR, mediante el cual se propone la “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DE AULAS DE INNOVACIÓN PEDAGÓGICA E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TALLERES DE VIDA PRÁCTICA EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO” y, por consiguiente, su envió al archivo.

Dase cuenta

Plataforma de videoconferencia del Congreso de la República.

Lima, 27 de mayo de 2020.