

La supervisión de la calidad en la educación superior venezolana y su centralidad en la reforma del Derecho Administrativo Clásico

Aghner FLOREZ QUIÑONES*

REDAV, N° 21, 2020, pp. 65-90

Resumen: En el marco de la reforma del Derecho Administrativo Clásico, es imperioso discutir ampliamente en torno a la supervisión de la calidad en la educación superior en Venezuela. Empero, nos centraremos en recalcar, a modo introductorio, que la economía del conocimiento conforma una herramienta innovadora de masificación post-industrial que, pese a su difícil construcción social, genera que al promover la educación superior de calidad y la maximización del derecho fundamental anejo, se deban repensar las técnicas de intervención pública en la economía, a fin de mejorar el acceso ciudadano a los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, desde una conciencia integral de desarrollo.

Palabras clave: Derecho a la educación – Educación superior – Supervisión.

Abstract: *In the framework of classic Administrative Law reform, is mandatory to broadly discuss about the supervision of higher education quality in Venezuela. Even thought, we will focus in remarking, introductorily, that knowledge economy conform an innovative tool for post-industrial massification that, despite of its social construction difficulties, generates that in promoting the higher education quality and maximizing this fundamental right, the techniques of public intervention into economy, must be reconsider, in order to improve citizen access to the goods and services that satisfy their needs, from a comprehensive consciousness of development.*

Keywords: *Right to education – Higher education – Inspection.*

Recibido

18-02-2021

Aceptado

26-07-2021

Introducción

Sí afirmamos con STEPHEN RICHARDS COVEY que “*El liderazgo es el tema candente de hoy día. La nueva economía está basada en el trabajo del conocimiento, y el trabajo del conocimiento es otra forma de designar a las personas*”, en el sentido que en “*la economía del trabajador del conocimiento; la creación de riqueza ha pasado del dinero y las cosas a las personas...* Nuestra mayor inversión financiera es el

* Abogado *cum laude* por Universidad Católica Andrés Bello. Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante (España).

*trabajador del conocimiento*¹, debería existir, en última instancia, poca dificultad en admitir que al Estado, como garante del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, le urge centrar su actividad interventora en sus diferentes grados y técnicas en este aserto fundamental. Ello requiere una ponderada coordinación del conjunto de sectores de la actividad económica. En suma, a tal fin, es obligación del Estado respetar el Estado de Derecho, cuya principal prioridad debe ser defender la dignidad humana.

Así, nuclear la teoría y praxis interventora del Estado en la innovación global del conocimiento, significa básicamente que toda la intervención del Estado en la economía, se rija por su incidencia directa e indirecta en el desarrollo humano y social sustentable. En efecto, como el Estado tiene su razón de existencia única y exclusiva en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, tanto individual como socialmente, es altamente deseable que toda intervención estatal, se sustente en su capacidad de promover el florecimiento del talento humano en las distintas esferas científicas y tecnológicas. Tal afirmación, se concreta a través de la disposición estratégica de ciertos medios y recursos, en aras de garantizar eficacia y eficiencia en la maximización del bienestar social obtenido por el ejercicio de actividades de distinto calado que sean evaluables económicamente.

Para más abundamiento, en el marco de esta intervención, es imperioso distinguir entre aquellas actividades económicas a las cuales el particular puede acceder y desempeñar, en virtud del derecho preexistente a la libertad económica, consagrado en el artículo 112 de nuestra Carta Fundamental, de las que son reservadas al Estado y que, eventualmente, pudiesen ser ejercidas por el particular, desde una situación jurídica de relativa precariedad con efectos declarativos o constitutivos, en razón que el Estado ostenta la titularidad de la misma hasta disposición legislativa en contrario. Esta disquisición, de importancia superlativa, debe ser formalizada desde una perspectiva democrática y humanista infranqueablemente proveniente de una interpretación que pondere entre el interés público y el conjunto de derechos consagrados en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Por consiguiente, la premisa apuntada tiene gran relevancia respecto al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues en el estado actual de nuestra ciencia, es urgente la necesidad de hallar parámetros claros y efectivos para su delimitación, interpretación, ejercicio e innovación, a fin de resguardar e impulsar el robustecimiento de la dignidad humana en su integralidad. Así, es jurídicamente legítimo, establecer limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad

¹ Covey, Stephen: *El 8° Hábito. De la efectividad a la grandeza*. Capítulo 23: La voz facultativa: transmitir pasión y talento. Facultar al trabajador del conocimiento. Editorial Paidós Empresas, 2005, p. 285.

económica y, consecuentemente, reservar toda o parte de la actividad en cabeza del Estado, si y sólo si las mismas encuentran cabida en el diseño de modalidades para la mejor y más plena plasmación de los referidos derechos, cuestión que debería tener nuevo auge en la economía del conocimiento. Se trata, en breve, de la no afectación de legítimos derechos ciudadanos por comportamientos estatales arbitrarios.

Desde esta perspectiva, como balance resaltante, huelga tener presente que, dentro de la dinámica de los derechos fundamentales relacionados a la intervención del Estado en la economía, es posible su morigeración y hasta eliminación en el ejercicio de la actividad debidamente reservada. Siendo ello así, respecto al ejercicio de la actividad, el particular no puede deducir ninguna pretensión de violación a los mismos bajo cualquier título, por no poder invocar la configuración de derecho subjetivo alguno, motivado a la falta de los condicionantes esenciales para el establecimiento de toda relación jurídica, atinentes a que su objeto sea susceptible de apropiado desarrollo por parte del particular, ello con miras a su amparo por el ordenamiento jurídico. Por eso, en todo este entramado debe mediar la racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad interpretativa en pro del ciudadano.

Ahora bien, para concluir el panorama esbozado, es obligante subrayar que, como fue planteado precedentemente, el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos en materia de actividades económicas reservadas al Estado, puede y, en algunos casos debe, ser restringida y hasta excluida. Sin embargo, tal es puntualmente el caso del mero ejercicio de la actividad reservada, no siendo así en relación al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que pudiesen, circunstancialmente, realizar este tipo de actividades por la aquiescencia estatal. Consecuentemente, no es predicable dentro de una sociedad democrática, y en el marco del ejercicio de las actividades económicas de carácter lícito, la posibilidad de violación estatal bajo cualquier título de los derechos que garantizan el libre desenvolvimiento de su personalidad como expresión de la dignidad humana.

Por otro lado, no escapa a nuestro análisis que esta forma de concebir la intervención pública en la economía generará, igualmente, gran recelo en aquellos sectores que, inspirados en los matices más extremos de la ideología liberal, no considerarían prudente que el Estado intervenga en la gestión del pensamiento, siendo este por antonomasia absolutamente libre. Con todo, los que así piensan, estimarían que un modo tal de intervención es generadora *per se* de un instrumento de control social inaceptable en una sociedad democrática, toda vez que el Estado siempre ostentará implícita o explícitamente vocación a la

arbitrariedad². Desde esta perspectiva, hemos de perfilar toda clase de mecanismos jurídicos, para evitar un declive democrático, ciertamente latente, aunque ello no debe ser óbice para prescindir de herramientas tendentes a la maximización del beneficio social.

Como acicate de lo dicho, a tenor de una resaltante praxis legada por el Premio Nobel de Economía, RONALD COASE, la planificación estatal no debe entenderse ni ejecutarse como intervención totalitaria en la economía. En efecto, semejante proceder debe ser un módulo de injerencia puntual en los actores, recursos y actividades económicas de los particulares, dirigida a aquellos sectores económicos que no alcanzarían la disminución máxima del costo social implicado. Así las cosas, obsérvese que incluso en el asunto que nos ocupa, la autorregulación única del mercado, vista desde una medición técnica objetiva, dificulta en modo apreciable la obtención total del beneficio social que presumiblemente resulte alcanzable del ejercicio pleno de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico³, en condiciones económicas globalizadamente inestables.

² Tal esquema, olvida considerar lo examinado por el Premio Nobel de Economía JOSEPH EUGENE STIGLITZ, en el sentido que: *"Hay algunos bienes que el mercado espontáneamente nunca suministra. Esto incluye bienes públicos, de cuyos beneficios pueden gozar todos los miembros de la sociedad, y entre ellos están ciertas innovaciones esenciales. El tercer presidente estadounidense, Thomas Jefferson, señaló que el conocimiento era como una vela: cuando una vela enciende otra vela, su propia luz no disminuye. De ello se deduce que restringir el uso del conocimiento es ineficiente. Los costes son especialmente altos en el caso de la ciencia básica. Pero si la divulgación del conocimiento tiene que ser gratuita, el Estado debe asumir la responsabilidad de financiar su producción. Por eso el gobierno tiene un papel importantísimo en promoción del conocimiento y la innovación"* (Eugene S., Joseph: *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Capítulo 7: Un nuevo orden capitalista. Editorial Taurus Pensamiento, p. 164).

³ Es por ello que el referido autor en las conclusiones su artículo intitulado *"El problema del costo social"*, expresa que: *"Si los factores productivos son considerados como derechos, se hace más fácil comprender que el derecho a hacer algo que tenga un efecto dañino [...] es también un factor de producción. [...] El costo de ejercitar un derecho (de usar un factor de producción) es siempre la pérdida que sufre la otra parte como consecuencia del ejercicio de ese derecho: la incapacidad para cruzar la tierra, estacionar el auto, construir una casa, disfrutar de un paisaje, tener paz y quietud, o respirar aire puro. // Sería deseable que las únicas acciones desarrolladas fueran aquellas en que lo que se ganase tuviere un mayor valor que lo que se perdiese. Pero al elegir entre ordenamientos sociales, en el contexto en el que las decisiones individuales son tomadas, debemos tener en mente que un cambio del sistema existente que conduzca a un mejoramiento en algunas decisiones puede muy bien conducir a un empeoramiento de otras. Además, debemos considerar los costos involucrados en operar los distintos ordenamientos sociales [...], como también los costos que demandará la adopción de un nuevo sistema. Al diseñar y elegir entre ordenamientos sociales debemos considerar el efecto total"*. En <https://bit.ly/301MWmL>

Es por esta razón, que no sólo las actividades económicas que tienen gran incidencia directa en el Producto Interno Bruto (PIB) de un país, deberían ser susceptibles de intervención estatal, por exigua que sea, sino también aquellas que poseen un influjo indirecto o mínimamente directo en el mismo. Desde una visión panorámica, ello se fundamenta en la ineludible urgencia de concretar en la mayor medida posible, los medios y recursos para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, la construcción de ciudadanía y el realce de la dignidad humana. Empero, es innegable que esta intervención puede revelar efectos adversos por el ejercicio inadecuado del poder, siendo así que, para coadyuvar a su efectivo control, es posible y forzoso establecer en el ordenamiento jurídico, modalidades de intervención previamente consensuadas, de factura científico-técnica y ampliamente garantistas.

Lo dicho, percibe matices específicos en el sector educativo, los cuales a su vez se particularizan en el subsector de la educación superior o universitaria, puesto que, a la formación integral del ser humano, inherente a todo nivel y modalidad educativa, se le suma la vocación de la Universidad como espacio transdisciplinar y permanente en la búsqueda de la verdad desde la rigurosidad del método científico. Lo anterior refiere, a fin de cuentas, que la intervención estatal en la economía ejercida en este terreno, lejos de servir como medio subyugador o direccionante del conocimiento, debe ser exclusivamente una herramienta de su expansión y prestigio nacional e internacional. En ese contexto, las autoridades universitarias en general, deben disponer de manera neutral, distintos medios y recursos expresamente a este objetivo, y así subsidiar el déficit de la iniciativa privada.

De esta forma, al enfocarnos en la supervisión como técnica de intervención pública en la economía del subsector, debemos considerar que esta al regirse por el Estado Docente, según el artículo 5 de la Ley Orgánica de Educación vigente⁴, además de ser coordinada y ejecutada desde la respectiva autoridad de vértice, debe configurarse por estas notas esenciales. Es más, este aserto descansa sobre su llamada a garantizar la educación como derecho humano, deber social fundamental e instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad, conforme al artículo 102 de nuestra Carta Magna. Por ende, estos elementos se deben leer en clave de calidad integral de todo el sistema, que vele por la permanencia e igualdad de condiciones y oportunidades, sin otra limitante que las propias aptitudes, vocación y aspiraciones, según el artículo 103 *eiusdem*.

En suma, la supervisión de la calidad educativa universitaria como urgente y siempre novedoso objeto de discusión en los más amplios

⁴ En lo adelante, al citar esta ley especial, se referirá a la publicada en Gaceta Oficial N° 5.929 Extraordinario de 15-08-2009.

sectores sociales, en general, y académicos, en particular, dirigida a garantizar sostenidamente un derecho tan esencial para la ágil dinámica del Estado democrático y social de derecho y de justicia debe, entre otras tareas, propender hacia una sistemática superación del doctrinalmente denominado Derecho Administrativo Clásico, con el propósito último de allanar el camino hacia la materialización, sin ambages, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en un clima donde su delimitación y ejercicio, en el marco de la dignidad humana se encuentran, en buena medida, en entredicho porque normalmente la amplia brecha entre intereses político-económicos e intereses simplemente humanos, genera su tratamiento incoherente, a lo que se agrega una enquistada corrupción jurídico-política y la subestimación del ejercicio de la ciudadanía.

Ahora bien, una vez explicitado lo anterior, huelga dejar sentado que este artículo no constituirá, en ningún sentido, una disertación agotadora de nuestro tema, ni siquiera en modo parcial, por lo contrario, sólo tratará algunas de sus nociones introductorias de corte transdisciplinar con epicentro jurídico. En consecuencia, prevemos la necesidad que futuras investigaciones coadyuven a precisar, profundizar y organizar mejor dicho asunto.

I. La intervención pública en la economía del conocimiento⁵

Es dentro de este estado de cosas, que debe surgir una nueva reconfiguración de la intervención pública en la economía. En ese sentido, el fenómeno transdisciplinar de la globalización exige no solamente la revisión de la noción, definición y caracterización de esta modalidad de intervención, sino también el acoplamiento de las técnicas empleadas en este ámbito del quehacer jurídico estatal, a objeto de concretar en el devenir diario, los fines del Estado establecidos en el artículo 3 de nuestra Constitución. Así, cobra especial importancia el desarrollo de la persona, el respeto de su dignidad y la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, amén de los principios rectores del actuar de la Administración Pública, consignados en el artículo 141 *eiusdem*, pues ello garantiza el *quid* de dicha intervención, la cual consiste, en la promoción integral del ser persona humana.

⁵ En este apartado, se manejarán algunas ideas expuestas en: "De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento". La Economía del Conocimiento. Texto adaptado del Harvard Business Review, 1999, 22-36, en <https://bit.ly/3pDtqpg>; Robles P., Héctor: *La economía basada en el conocimiento. Las condiciones de los Estados Mexicanos*, en: <https://bit.ly/3otopk2>; Lage D., Agustín: *La economía del conocimiento y el socialismo. Reflexiones a partir de la experiencia de la biotecnología cubana*, en <https://bit.ly/31xjQxg>

En este orden de ideas, ser persona humana significa promover y priorizar su desarrollo sustentable dentro de los parámetros ontológicos inherentes a su condición, referidos a su relacionamiento existencial objetivo. Por contraste, si ello no fuera así, asistiríamos a la promoción servil a ciertos intereses trasnacionales e ideológicos sólo sustentados en su gran fuelle económico, sin referencia a la condición de dignidad humana inmanente e intransable. Pues bien, los nuevos desarrollos de intervención pública en la economía, deben partir de esta condición basal, puesto que sólo desde el eficientismo económico en la repartición de la riqueza, tendríamos una economía tan mecanizada que lejos de servir a una humanidad con plenas facultades biológicas, psicológicas, espirituales y emocionales, sustentaría un trasvase amorfo, alienante y beneficiario de unos pocos.

Lo anterior, contrario a una idea etérea no objetivable, desarrolla y garantiza en el conocimiento verdaderamente transdisciplinar, uno de los elementos centrales de su concisión. Por tanto, a despecho de un racionalismo positivista trasnochado, es incontrovertiblemente cierto que la racionalidad en función de la promoción humana integral, es una metodología objetiva de gran pujanza que abre posibilidades rentables a la comprensión de sí mismo, unido a la dinámica social. En esa línea, es innegablemente falso que la dignidad humana al no ser medible u observable empíricamente, pueda ser dotada de contenido a manera convencional según los vaivenes de cierta opinión pública patrocinada por sectores de ascendencia económica como factor de control social. Es allí que, una vez más, han de hurgarse las novedades de la intervención estatal en la economía en general.

En un segundo estadio de disección de nuestra cuestión, es preciso contestar sumariamente la principal objeción que entraña introducir plenamente el fenómeno cognoscitivo como modulante de la intervención estatal en la economía. Por esa razón, ponderaremos a grandes rasgos aquellas argumentaciones que pretenden poner de relieve el carácter poco explicativo que desde la teoría y praxis del conocimiento tiene esta clase de injerencia en actividades de raigambre meramente económica o técnica. De tal manera, se arguye, a fin de cuentas, que el objetivo central de esta función del Estado es cooperar en la eliminación de las distorsiones en la oferta y demanda de bienes y servicios e incidir en sus mecanismos de producción, distribución, transporte y comercialización, lejos de direccionar cualquier factor implicado en el entramado del conocimiento.

Bajo estos lineamientos, si bien es cierto que estas tareas ostentan un sustrato completamente técnico, esto es, sujeto a reglas muy precisas de ejecución que requieren capacitación, no es menos cierto que todas y cada una de las actividades que forman parte de la economía nacional, pueden ser reconducidas, a la cada vez más cardinal

construcción de ciudadanía. De esa manera, la intervención del Estado en la economía como un todo, además de controlar los parámetros propios de la actividad, a fin de obtener ciertos estándares de eficacia y eficiencia en los objetivos de desarrollo integral del individuo y la sociedad, debe y tiene las herramientas para coadyuvar al realce del conocimiento en beneficio de la persona humana, que incluso impulse la ya aludida vertiente hacia mejores horizontes.

Empero, es aún posible cuestionar que esta metodología de fomento del conocimiento como herramienta para la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la dignidad humana y estructura de incidencia frontal en toda modalidad e intensidad de intervención del Estado en la economía, luce poco clara, siendo por ello difícil de asir en la práctica jurídica cotidiana. Sin embargo, es imprescindible aclarar que todas las actividades humanas, incluyendo la actividad estatal y económica al tener un trasfondo intelectual, pueden reestructurarse estratégicamente para funcionalizar la gestión del desarrollo humano y social sustentable. Esta circunstancia, es y debe ser el modelo y objetivo de toda intervención estatal en la economía, pues el único objetivo existencial del Estado es amparar y estimular la promoción humana integral de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Así las cosas, es determinante subrayar que es un factor empíricamente verificable, que todas y cada una de las medidas administrativas dirigidas a perfeccionar los medios materiales, técnicos y humanos direccionados a la sistematización, control y disciplina de la actividad, así como a la corrección legítima y armoniosa de posibles distorsiones en la economía, pueden ser embebidas en una pedagogía constructora de ciudadanía. Por ello, toda intervención estatal en la economía, debería estructurarse como elemento argumental-persuasivo de todos los factores económicos, para que estos con sus propios medios aglutinen esfuerzos actuales o potenciales para cotidianizar una cultura ciudadana en procura del desarrollo humano y social sustentable. Este modelo se sintetiza en el diseño, análisis y ejecución pormenorizada de programas transdisciplinarios que alcancen este objetivo.

Lo precedente, sin aspirar a ideologizar la intervención estatal en la economía, ni hacer mermar la libertad ciudadana, como algunos han y siguen pretendiendo⁶, guarda como objetivos principales, servir como

⁶ Por todos, se cita la posición que al respecto expone FRIEDRICH VON HAYEK, como integrante destacado del pensamiento neoliberal moderno, junto a autores como MILTON FRIEDMAN y ROBERT NOZICK, por lo que sea como fuere, su consideración es esencial. El ya mencionado economista precisa en su obra intitulada *“Derecho, Legislación y Libertad”*, 2° ed. Trad. L. Reig Albiol, Madrid, Unión Editorial, 1985, p. 109, que: *“un orden basado en la libertad permite a todos los seres humanos dedicar sus personales conocimientos al logro de sus particulares fines, sin más restricción que la establecida por ciertas normas de comportamiento igualmente aplicables a toda la población. Ello deparará a cada individuo mayores posibilidades*

de éxito en la consecución de sus propias apetencias, realidad que sólo resultará posible plasmar si toda autoridad, incluida la de la propia mayoría, se encuentra en todo momento limitada, en cuanto al ejercicio del poder coercitivo, por aquellos principios generales en cuanto a cuya validez la comunidad coincide" y al complementar esta idea, "El orden político en una sociedad libre", p. 173, afirma que "No cabe ignorar por más tiempo el hecho de que es cada vez mayor el número de personas de talante reflexivo y bien intencionado que paulatinamente van perdiendo la fe en lo que antaño fuera para ellos el noble ideal de la democracia. Proyéctese tal evolución precisamente en la medida en que incesantemente se intenta extender el campo de aplicación del método democrático a nuevas esferas sociales [...] La desilusión de referencia, sin embargo, no alcanza sólo a los abusos a los que, sin duda, está siendo sometido el aludido ideal, porque atañe incluso a su propia esencia". Empero, sin desmedro de la altísima enjundia intelectual de los autores citados, suscribimos la opinión de JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN en su artículo "La crítica neoliberal al Estado Social. Un resumen y una valoración", en el sentido que: "Detrás de algunos comentarios, bien pudiera decirse que se encuentra una sopesada parcialidad no exenta de hipocresía. En este sentido, me parece oportuno traer a colación la opinión de Offe sobre la postura neoliberal en la medida que aclara la doble moral con la que juega la crítica neoliberal al Estado social. En efecto, como afirma este autor, son críticas revestidas de una exagerada intencionalidad motivadas más por el juego político que por evidencias suficientemente contrastadas. Pero, un juego político que obliga a urdir estrategias según las cuales se presenta 'la carga del Estado del Bienestar como algo más intolerable de lo que es 'realmente''. Y ello porque, en definitiva, quienes acusan, especialmente, las élites políticas y económicas, los grandes inversores, son quienes realmente y, a pesar de los gobiernos, están en situación de definir la realidad denunciada. Por eso, no le falta razón cuando afirma que 'el debate relativo a saber si el Estado del Bienestar está realmente exprimiendo beneficios es puramente académico, porque los inversores están en posición de crear la realidad -y los efectos- de semejante cosa'. La frase de Offe no deja de tener su jugo por cuanto pone en evidencia la necesidad de que el Estado precise, para el éxito de sus políticas, la colaboración de las élites, de quienes pueden, en definitiva, definir la realidad. Y lo que muestran esas críticas, probablemente, es el escaso entusiasmo de las actuales élites por definir la realidad en armonía con las políticas sociales. De ahí, la justificación de esa hostilidad... Por otra parte, la crítica neoliberal contra la actuación del Estado social puede tildarse de exagerada por cuanto olvida que, muchas de las medidas intervencionistas, se justifican precisamente porque tienden a promover una situación óptima para la obtención de beneficios. En efecto, es cierto que existe un sistema fiscal que promueve un reparto equitativo de la riqueza a través de cargas onerosas -impuestos, tasas, prestaciones sociales, etc.-, pero también es cierto que muchas de las medidas intervencionistas procuran exenciones fiscales a los inversores, incentivan ciertos sectores económicos frente a otros, suplen muchas de las carencias privadas en materia de infraestructuras, sanidad y educación que, sin esta labor, nadie cubriría. Y, finalmente, no es extraño [...] que el dinero público subvencione los errores cometidos en la gestión privada de empresas fundamentales para la economía nacional cuyo cierre, a la postre, supone más un coste político, que el partido en el Gobierno difícilmente puede sortear, que económico. Empresas multinacionales, en definitiva, que, de esta forma, actúan a sabiendas de que, para la economía de un país, es mucho mayor el daño producido por su marcha que el originado por los efectos políticos de una subvención pública". En <https://bit.ly/3oznMpf>

vía para realzar la dignidad humana, delinear e incorporar a la necesidad de compaginar el ordenamiento jurídico vigente con las crecientes necesidades sociales, así como desarrollar un efectivo y eficiente contrapeso práctico a los desmanes estatales, para así legitimar una cultura de pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Con todo, tal síntesis conflictual busca subsanar una dinámica de ejercicio del poder con altos niveles de arbitrariedad. Tales eventualidades, se expresan en corrupción política y administrativa en beneficio de algunos intereses personales o grupales que pugnan en diversas intensidades por su imposición a rajatabla, pese a coherentes y consistentes expresiones sociales opuestas.

Por su gran importancia, el contrapeso propuesto determina un abigarrado cúmulo de mecanismos establecidos o por establecer en las distintas legislaciones sectoriales. Ello garantizaría que la intervención del Estado en la economía, se lleve a cabo con la injerencia directa del sector de la actividad controlada, amén de aquellos económicamente conexos y todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la defensa y estímulo al ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, debe precisarse que el órgano administrativo competente sólo podría negarse a tal concurso, en casos legal y detalladamente establecidos con el respeto infranqueable al debido proceso y derecho a la defensa de los interesados. En consecuencia, apremia fortalecer una economía del conocimiento esencialmente creadora de una cultura ciudadana de desarrollo humano y social sustentable.

Con todo, esta economía del conocimiento como elemento de una planificación estatal humanizante y ampliamente auditable, a consecuencia de la precisión de la cultura previamente referida, recibe su influjo según el sociólogo estadounidense DANIEL BELL⁷, de la evolución de las sociedades industriales a su estadio post-industrial. Ello se traduce en el tránsito desde el desarrollo económico, la producción y las inversiones hacia la nuclearización y la creación, desarrollo y transferencia del conocimiento teórico nunca antes visto para el planteamiento de problemas esenciales del acontecer social, amén de propender a su adecuada solución, a propósito de la apertura de posibilidades otrora inexistentes. De tal manera, el conocimiento se transmuta en poder y eficacia, máxime si se orienta hacia la información útil a ser transmitida y utilizada en toda toma de decisiones.

Por ello, en la década de los 80, luego de la primera y segunda revolución industrial, correspondientes al origen de la industria europea del siglo XVIII y la economía de la electricidad, petróleo y producción masiva y serial en el siglo XX, respectivamente, comienza a fraguarse en los países desarrollados una tercera revolución, es decir, la científico-

⁷ En un libro de su autoría, intitulado "El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de pronosis social", publicado por Alianza Editorial, 1976.

tecnológica. Esta última, es marcada por el conocimiento como activo económico principal, impulsada por la ocurrencia de ciertos eventos según la teoría defendida. En efecto, ello se observa en el origen y empleo masivo de la computación, de acuerdo a unos, la microelectrónica y las telecomunicaciones, conforme a otros, los nuevos conceptos de generación y uso de energía, por otro lado, y, en fin, la expansión de los servicios, el manejo informativo o la industria del entretenimiento y la producción de afectividades.

Adicionalmente, justo es asentar que si bien es cierto que el concepto de economía basada en el conocimiento no ha comportado unanimidad en la esfera académica⁸, no es menos cierto que se trata de un fenómeno con características comunes a los esfuerzos realizados. En

⁸ De tal manera, los argumentos generales que originan la impugnación teórico-práctica a las concepciones elaboradas respecto a la economía del conocimiento, podrían sintetizarse en (i) La dificultad para definir adecuadamente la economía del conocimiento. Tal problemática parte de varias premisas: obviar que el conocimiento es fundamentalmente un elemento epistémico y cognitivo, así que de esta omisión partes numerosas imprecisiones que impiden delimitar adecuadamente el fenómeno al cual nos referimos y, en consecuencia, se trate de una conceptualización más retórica que analítica. (Vid. Smith, Keith; 2002: *What is 'Knowledge economy'? Knowledge Intensity and Distributed Knowledge Bases*. The Netherlands: United Nations University, Institute for New Technologies), ofrecer una "mercancía" que es difícil de precisar, a lo que se añade que al no componer objetos materiales, se hace más difícil de mercantilizar y con ello al no poder ser medida o cuantificada de manera aceptable, se vuelve tan etérea que compromete la elaboración de una definición de la economía del conocimiento lo suficientemente amplia que incluya todos sus elementos fundamentales, siendo ejemplo paradigmático de ello el llamado conocimiento tácito (sabiduría, creencias, juicios, talento para el procesamiento de información), todo lo cual no fomenta el desarrollo económico contemporáneo (Vid. Brinkley, Ian; 2006: *Defining the Knowledge Economy: Knowledge Economy Programme Report*. London: The Work Foundation; Rooney, David; Hearn, Greg; 2000: *Of minds, markets and Machines: How Universities Might Thascend the Ideology of Commodification*, en Inayatullah, S. & Gidley, J. *The University in Transformation: Global Perspectives in the futures of the University*. Westport: Bergin & Garvey), (ii) La sociedad y la economía del conocimiento no han cumplido con las promesas de prosperidad colectiva y crecimiento, pues lejos de buscarse la productividad que mejore a la humanidad, se persigue la rentabilidad del trabajo abstracto que le corresponde a cada capitalista, siendo la productividad y la tecnología, algunos de los medios para conseguir tal fin (Vid. Castells, Manuel; 1999: *La sociedad red*. México D.F. Siglo XXI Editores; Katz, Claudio; 1996: *La concepción marxista del cambio tecnológico*. Buenos Aires. Pensamiento Económico, 155-180), (iii) Cuando el valor se centra en el conocimiento y la tecnología, se acrecienta la pobreza y desigualdad que genera exclusión social en aquellos países que tienen acceso limitado a este sistema o poca capacidad de usar las nuevas tecnologías. Empero, a ello se agregaría que en caso de llevar la digitalización al extremo, se propiciaría un entramado de vigilancia generalizada (Vid. Unesco; 2005: *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. París: Editorial Unesco. Págs. 29-60; Krüger, Karsten; 2006: "El concepto de 'sociedad del conocimiento'". *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. XI (683), en <https://bit.ly/3ItDNOW>

esta línea, como telón de fondo, se bosqueja un modelo social en el que el conocimiento es creado, adquirido, transmitido y utilizado de modo más efectivo por los sujetos, organizaciones y comunidades, en aras del desarrollo económico y social. Sin embargo, también se extrae como elemento de soporte, que los rápidos avances de la ciencia y las tecnologías de la comunicación e información coadyuvan al uso del conocimiento y la información en niveles tales que pudiesen incrementar la eficiencia, innovación, calidad y equidad en los bienes y servicios disponibles⁹.

Por consiguiente, esta teorización exhibe una dilatada praxis, con el impulso del Banco Mundial, en su Reporte Anual de 1998, intitulado "*Conocimiento para el desarrollo*" y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en su publicación de 1996, intitulada "*La economía basada en el conocimiento*" y su Informe de 2003, intitulado "*Innovación en la economía del conocimiento: implicaciones para la educación y los sistemas de aprendizaje*". Así mismo, es posible enunciar varios desarrollos que desde los años 90 ahondaron en la noción "*sociedad del conocimiento*", empleada por primera vez en 1969 por el filósofo PETER DRUCKER, en su libro "*La era de la discontinuidad*" y la idea de "*sociedad de la información*" del economista FRITZ MACHLUP, en su obra "*La producción y distribución del conocimiento en Estados Unidos*" de 1962¹⁰.

Con todo, esta dinámica luce potencialmente opacada por su propia sistematización, si se decanta bajo el prisma de la realidad económica de los distintos países subdesarrollados o en vías de desarrollo y se la opone al comportamiento de esta misma variable en los países desarrollados. Por ello, la amplia brecha comparativa en el acceso a los recursos económicos para la satisfacción de las necesidades básicas, trae como consecuencia desde la praxis de una política económica globalizada, una imperiosa demanda por invertir los pocos recursos disponibles en la reducción de los índices macro y microeconómicos indicativos de esta problemática social. Es así como resulta paradójico, que en el acceso, producción y distribución del conocimiento como activo económico fundante del nuevo modelo, pueda profundizarse la desigualdad gestante de pobreza.

⁹ En efecto, es por tal razón que JOSEPH EUGENE STIGLITZ afirmó que: "*No hay ningún otro sector de la economía con una cuota de mercado mayor de líderes a escala mundial*". (Ob. cit., Los desafíos a largo plazo de Estados Unidos, p. 158).

¹⁰ Igualmente, se avistan importantes aproximaciones al tema en: Theodore William Schultz, *Capital formation by education*, en <https://bit.ly/3DrAESo>, Gary S. Becker, *Investment in human capital: A theoretical análisis*, en <https://bit.ly/3Gqg3Qu>, Robert E. Lucas Jr, *On the Mechanics of Development Planning*, en <https://bit.ly/33df1ZP>, Hirofumi Uzawa, *Optimal Technical Change in Aggregative Model of Economic Growth*, en <https://bit.ly/3GounsE>, Thomas Piketty, en su libro *Capital in the Twenty-First Century* y Joseph E. Stiglitz y Bruce C. Greenwald en su libro *Creating a Learning Society*.

Este estado de cosas, el acceso a los bienes y servicios para saldar las mencionadas necesidades, recibe en esta nueva economía basada en el conocimiento, un impulso cualificado a través de la innovación y masificación post-industrial, aun cuando esta premisa engendra, al mismo tiempo, una herramienta de difícil construcción en variados sectores sociales, por sus insatisfactorios resultados en el combate a la pobreza. Por consiguiente, para la consecución de tal objetivo, junto a la mitigación de los obstáculos, es necesaria la ponderación de las técnicas de intervención pública en la economía conforme al andamiaje deducido. En suma, ello en cuanto nos ocupa, se enfoca en la promoción público-privada de la educación superior de calidad, cuestión que habrá de inspirar la renovación de un sistema educativo puramente técnico y no político-partidario o totalitario.

Empero, pese a la dificultad esbozada, ciertamente esta perspectiva constituye, junto a la urgente puesta en práctica de los principios de transparencia y eficiencia administrativa, uno de los retos tendentes a incrementar los índices de desarrollo humano y social sustentable, al calor de una nueva gobernanza para el siglo XXI. Dicha gobernanza, enfatizada en el quehacer político-jurídico posmoderno, implica principalmente la necesidad de un renovado ejercicio de la ciudadanía. Así, una dinámica tal, se caracteriza por la creciente, firme y multimodal exigencia ciudadana de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, amén de la reestructuración de los mecanismos estatales para la consecución de tal objetivo, para lo cual la actividad administrativa de supervisión de la calidad de la educación superior, es un fértil campo de acción jurídico-política.

II. La actividad administrativa de supervisión de la calidad de la educación superior venezolana¹¹

Como hemos puesto de relieve, la economía basada en el conocimiento, ha supuesto una resignificación del quehacer social a tal grado que, en forma objetiva, hoy en día casi nadie duda respecto al sólido respaldo cognitivo que tienen tras de sí, sus diversos acercamientos al desarrollo humano y social sustentable. Es así, como el devenir planteado, debe propender al fortalecimiento integral de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna, amén de los valores y principios que funcionalizan y sustentan el ordenamiento jurídico como serían, la dignidad humana, la democracia, la transparencia en todas las actuaciones del Poder Público, la responsabilidad administrativa y la tutela judicial efectiva de todos los derechos y garantías reconocidas. Por ello, el

¹¹ Se receptorán alguna ideas de: Ortega, José G.: *Calidad de la educación*, en <https://bit.ly/3IDVh1E>

conocimiento con tintura económica, debe imbricarse en su entorno esencial como lo es el derecho a la educación.

Ahora bien, toda esta guisa revela un trinomio estructuralmente útil en el análisis teórico-práctico entre conocimiento-derecho a la educación-intervención pública en la economía. Es así, como el conocimiento en sus múltiples facetas y modalidades, para ser tal, permear en una sociedad globalizada, generar el cambio socio-cultural proyectado en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el robustecimiento en la conciencia y perceptibilidad de la dignidad humana, debe asumir en la garantía del derecho a la educación de calidad, uno de los dispositivos más idóneos para plenificarlo de forma eficaz y eficiente. De tal manera, las técnicas de intervención pública en la economía se vislumbran como canal que, dentro de las precisas condiciones señaladas, coadyuvan frontalmente en este propósito.

Dentro del examen minucioso del trinomio citado, hemos indicado que el conocimiento en esta economía globalizada, además de ser una vía cualificada para cristalizar la innovación y diversificación en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, conforma un reto para su óptima estructuración y concisión, vistas las potenciales dificultades de su permeabilidad social. Esta diversidad de factores a ser abordados como lo serían, a modo enunciativo, la pobreza o la falta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos o de infraestructura, debe construir una cultura ciudadana que enarbole el altísimo valor agregado del conocimiento en todas y cada una de las actividades humanas. Es así que para potenciar los elementos positivos y frenar o eliminar los negativos, el derecho a la educación se sitúa en un nivel de consideración prioritaria.

En consecuencia, un segundo término a considerar es el derecho a la educación. En esta línea, conviene sentar introductoriamente que el sector de la educación integra en Venezuela un amplio espectro de actividad público-privada al amparo del Estado, dividida en varios subsectores dependiendo del nivel o modalidad educativa. Es precisamente este dilatado sector de la educación, el que debe analizarse sin ambages, en aras de profundizar la comprensión y fomento de la economía del conocimiento. Con todo, ello conduce a una nueva estructuración dialéctica con efectividad práctica que se dirige a hallar una comunidad estratégica y heterogénea de medios o recursos para el enmarcaje social, sin sutilezas, de una campaña transdisciplinar de aprehensión y acentuación integral de la dignidad humana.

A partir de las ideas expuestas, conviene considerar brevemente el derecho a la educación en el ordenamiento jurídico venezolano. Al respecto, conforme al artículo 102 de nuestra Constitución, la educación es un derecho humano, deber social fundamental que desde el servicio público se caracteriza como democrática, gratuita y obligatoria, por lo cual

se enmarca en el respeto a todas las corrientes del pensamiento para el desarrollo del potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática. Así, el Estado la asume como función indeclinable, de máximo interés en todos sus niveles y modalidades e instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad, máxime si con el concurso de esta y las familias debe promover el proceso de educación ciudadana.

Además, según el artículo 103 *eiusdem*, toda persona tiene derecho a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades con las limitaciones inherentes a las propias aptitudes, vocación y aspiraciones. Por tanto, la educación es obligatoria desde el maternal hasta el nivel medio diversificado, aunque la impartida en las instituciones estatales es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, realizarán inversiones prioritarias, crearán y sostendrán instituciones y servicios suficientemente dotados para garantizar el acceso, permanencia y culminación en el sistema, enfatizando la igualdad de atención a personas con necesidades especiales, privados de libertad o aquellas sin las condiciones básicas para su incorporación y permanencia.

De la anterior interpretación, se hace necesario resaltar que es, en principio, innegable el derecho fundamental de todo ciudadano a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades. La finalidad del mismo, es coadyuvar a que por intermedio del efectivo desarrollo del potencial creativo de cada ser humano y el ejercicio pleno de su personalidad, en una sociedad democrática, se disponga del adecuado conocimiento científico, humanístico, espiritual y tecnológico para que como canal privilegiado sirva al desarrollo humano y social sustentable. Así pues, todo ello debe comprometer, por un lado, un firme compromiso y participación público-privada en la satisfacción de todas y cada una de las prestaciones que de este derecho derivan y, por el otro, una detallada y efectiva tutela judicial para asegurar su funcionalidad práctica integral.

En otro orden de ideas, al retomar nuestras reflexiones sobre los subsectores que conforman el sistema educativo venezolano, según el artículo 25 de la vigente Ley Orgánica de Educación, estimamos que el núcleo de la generación, administración y permeabilización social del conocimiento desde los parámetros constitucionales sintetizados, lo constituye el relativo a la educación universitaria. En ese sentido, los artículos 1 al 3 de la actual Ley de Universidades¹², encomiendan a estas instituciones afianzar los valores trascendentales del hombre en la búsqueda de la verdad, contribuir a la orientación y esclarecimiento de los problemas nacionales, así como regir la educación, la cultura y la ciencia.

¹² Gaceta Oficial N° 1.429 Extraordinario del 08-09-1970.

Estas son razones suficientes por las que nuestro análisis atenderá a esta constatación principalista.

Desde lo afirmado, es necesario precisar que, en nuestra opinión, entre cada uno de los subsistemas integrantes del sistema educativo venezolano, el atinente a la educación superior es el eje medular que debe impulsar todo el quehacer científico, político, económico y cultural en la construcción de ciudadanía. Por ello, semejante tarea habrá de enfocarse en el fortalecimiento de un área tan fundamental y, por tanto, destinada a mejorar de la calidad de vida de todos los ciudadanos. En efecto, la lucha teórico-práctica por el desarrollo humano y social sustentable, en materia educativa, está basada en su capacidad de generar, transmitir y renovar conocimiento innovador para abordar adecuada, precisa y diligentemente las constantes falencias en el acceso, prosecución y finalización de todos y cada uno de los subsistemas educativos, a fin de su promoción sistemática por y para la complejidad¹³.

Como corolario para la cabal materialización de lo dicho, es fundamental la estrecha relación entre el devenir diario de la educación superior, en todas y cada una de las actividades que realizan, y el diseño, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas delineadas por los órganos competentes y referidas directa o tangencialmente al subsector. Con todo, urge la concepción de mecanismos que, desde la integralidad del ordenamiento jurídico, puedan asegurar detalladamente una relación tan dinámica como la esbozada. De tal manera, la ciudadanía debe internalizar en todo su entramado cultural y conciencia tanto individual como colectiva, la necesidad principalísima, indelegable y constante de ejercer las presiones pertinentes, en aras de una efectiva y eficiente construcción y puesta en marcha de dichos mecanismos.

En breve, si entroncamos lo hasta ahora formulado en este epígrafe, percibimos que la educación superior al exigírsele alcanzar los objetivos planteados por la normativa especial, debe propender con mayor ahínco a materializar las nociones, condiciones y características que tiñen, desde el Texto Fundamental, a la educación como derecho prestacional oponible por todos los ciudadanos frente al Estado. En consecuencia, entre las características que maximizan las posibilidades de eficacia y eficiencia real del consabido derecho, resuena con particular acentuación, la impretermitible calidad integral obligante en todas y cada una de las actividades que supone su cabal garantía. Ello, trae aneja como premisa elemental que una conveniente calidad integral de la

¹³ Vid. Morín, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*. En especial, las partes 1 y 6 las cuales se intitulan "*La inteligencia ciega*" y "*Epistemología de la complejidad*", respectivamente. En <https://bit.ly/3081b1k>

educación superior, rotula la calidad del conocimiento producido, los resultados esperados y el vigor del sistema¹⁴.

Llegados a este punto, vemos que no es bastante con tener una simple claridad respecto a que una de las características nodales de la educación como derecho realmente asequible y practicable, es el afán por certificar la calidad educativa integral del sistema. En una panorámica general, y vistas las motivaciones delatadas, constituye una obligación público-privada de primer orden, la viabilización de la educación superior, a través de la precisión del contenido que distingue y operacionaliza su calidad. Tales son, en consecuencia, razones suficientes por las cuales apremia la concientización de la descollante importancia de este derecho, en el ímpetu propio del desarrollo humano y social sustentable como acicate al robustecimiento de la dignidad humana, que impida a nivel normativo cualquier aspiración programática contraria del poder político de turno.

En este marco, es menester reseñar que el vocablo calidad, lejos de ser un concepto unívoco, compone un complejo de conceptualizaciones, de acuerdo a los variados esquemas de pensamiento aplicados para desentrañarlo. Pero, muy a pesar de tal aseveración, lo cierto es que, en este punto de partida, se revela un énfasis común a todas las aprehensiones presentadas, puesto que se trata de una característica que refiere a la conformidad medible, manifestada respecto a la procura de un determinado bien o servicio. Esta adhesión, se asocia a una percepción individual de cumplimiento o superación de los requerimientos y deseos de los usuarios, según un cúmulo de estándares predeterminados o

¹⁴ Por ello que AXEL DIDRIKSSON, en su artículo *“Economía política del conocimiento: contrapuntos”*, expone que: *“En la revisión del debate contemporáneo sobre la economía política de la educación superior y los conocimientos destaca la evidencia de una relación estrecha entre la actividad académica de la universidad y el desarrollo económico; este valor se expande de forma intermitente, sobre todo si se trata de la relación entre un conocimiento tácito y una praxis, cuando se presentan innovaciones en la organización y gestión de las tradicionales estructuras institucionales, y cuando se abre la posibilidad de flexibilizarlas hacia constructos de tipo trans e interdisciplinarios relacionados con la pertinencia y los vínculos de sus innovaciones hacia la sociedad. Sin embargo, esto no se ha presentado en la región de América Latina y el Caribe. // La perspectiva de una transformación sistemática de las relaciones de la universidad con el mundo del trabajo y del desarrollo económico y social se hacen realidad sobre todo desde políticas de Estado que pueden comprender los desafíos y los requerimientos de infraestructura, inversión y crecimiento de los diversos actores y sus intereses de forma cooperativa a nivel local, nacional e internacional en una perspectiva estratégica y prospectiva. Un escenario de desarrollo endógeno, de ecología de saberes, de impacto en la calidad de la investigación científico-tecnológica y en la construcción de nuevas plataformas de aprendizaje social sólo puede ocurrir si se cuenta con una visión de mediano y largo plazos, y en la medida en que se instrumenten medidas que puedan ser visibilizadas y consensuadas en lo inmediato”*, en: <https://bit.ly/3lpa7sN>

genéricos, unos procesos o procedimientos para la obtención de niveles de excelencia en dichas prestaciones, así como la determinación de su valor y rendimiento en el mercado.

De este acercamiento, resulta evidente que un concepto como el que nos ocupa participa de los modelos teórico-prácticos derivados de las ciencias gerenciales para apereibir y relacionar los elementos problemáticos a solucionar. Al calor de este entramado, resalta con excelentes resultados para las organizaciones exitosas y su supervivencia en el mercado, el diseño filosófico-práctico relacionado con la gerencia de la calidad total¹⁵ como mecanismo de mejoramiento continuo e integral de los procesos que inciden en el logro de una alta calidad en los diversos bienes y servicios. Se trata de un mecanismo altamente socorrido en la gerencia moderna para la comprensión multidimensional de la calidad, pero que sirve de módulo explicativo para su aplicabilidad transdisciplinar, toda vez que su efectividad supone el examen de un sustrato no meramente económico¹⁶.

Debido a lo anterior, es harto provechoso compendiar a futuro y sintéticamente aquellas piezas que matizan y engarzan de forma ideal en la calidad educativa, particularmente en alusión a la educación superior como enlace paradigmático a la muy dinámica intercomunicación del conocimiento. De tal suerte, sin desmedro de las importantes diferencias entre la industria y la educación, basadas fundamentalmente en el género o categoría de interés protegido, juzgamos deseable que un fructífero arranque en la comprensión de las necesidades de calidad en la educación, tome estrechamente en cuenta este enfoque, aunque sea obligante su morigeración, en lo atinente a que la educación es un derecho fundamental no dirigido de modo directo al lucro personal o

¹⁵ Vid. por todos Martín Mateo, Ramón: "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total". *Revista de Administración Pública*, N° 134, 1994. Pp. 7-28, en: <https://bit.ly/3IJErEC>

¹⁶ En tal sentido, el autor JOSÉ GUILLERMO ORTEGA, expresa que: "*Los conceptos de calidad y los procesos y procedimientos para lograrla no son exclusividad de la industria, son perfectamente aplicables en educación. Cada día la sociedad y los entes gubernamentales ejercen mayor presión sobre las instituciones, y sobre todo el sistema educativo, con el fin de lograr un nivel de calidad de la educación cada vez mejor. Esto es posible hacerlo si se toman como base los conceptos y modelos que se manejan en la industria, a pesar de las diferencias entre los fines y objetivos de cada cual. // La educación tiene como propósito la formación del hombre, tanto en su aspecto técnico como humanístico. Quiere decir esto que lo que se persigue es no solo formar un individuo capaz de enfrentar, con inteligencia los problemas de la vida real y darles soluciones efectivas y concretas utilizando o desarrollando la tecnología más adecuada a las necesidades, sino también que ese individuo esté preparado para entender a sus semejantes y vivir en sociedad, con una conducta basada en los más nobles principios morales*". (Vid. Ortega, José Guillermo: "La calidad de la educación", *Revista Ciencias de la Educación*, Año 1, N° 18, Universidad de Carabobo, Valencia, 2001, pp. 35-49, en <https://bit.ly/3GqgOZQ>).

grupales. Es así como la calidad educativa encierra una irremediable orientación humanista del ser persona.

Luego de haber desarrollado, a grandes rasgos, los elementos de la segunda intelección basal de nuestro trinomio, nos corresponde abordar la tercera de ellas, esto es, la manera en que la intervención pública en la economía puede articular el derecho a la educación y la calidad educativa que le es aneja dentro del subsector de la educación superior. De esta manera, la creación, administración y permeabilidad social del conocimiento, constituye un punto neurálgico de enlace para una nueva economía propulsada a raíz de la globalización¹⁷. Este tipo de intervención, se debe colorear, principalmente, por el respeto irrestricto a la dignidad humana de los actores que despliegan los eslabones de la actividad económica del conocimiento, sobre todo por su trascendencia formativa y con incidencia directa en el desarrollo humano y social sustentable.

Como debido encuadre al asunto que nos compete, necesario es insistir en que, cuando menos para nuestro país, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según detallamos *ut supra*, la figura jurídica que permite ejercitar la actividad administrativa interventora en la economía del conocimiento es la del servicio público. Tal verificación constitucional, es constitutiva de un proceder jurídico infranqueable de la autoridad administrativa competente porque aborda los parámetros cardinales en que esta intervención puede ser realizada. En consecuencia, sea como fuere la particular modalidad interventiva en el caso concreto, es innegable que la misma no puede tolerar arbitrariedades estatales que desdibujen su *leitmotiv* de mejoramiento constante y objetivo de una actividad inherentemente humana expresamente dirigida al desarrollo.

Efectivamente, la actividad de servicio público como sustrato de la intervención estatal en la educación superior pública o privada a través de la reserva como título de intervención, presenta un esquema consecuencial básico. En ese sentido, mediante la titularidad de una actividad eminentemente estatal, el Estado ejerce de pleno derecho una serie de potestades administrativas de intervención moderada en la actividad regulada. Sin embargo, aunque se mantiene incólume esta titularidad estatal y, en tal virtud, la autoridad administrativa competente está

¹⁷ Siendo ello así, un análisis más profundo y contextualizado de esta arista fundamental de nuestro tema, requiere que a futuro se pondere, en su justa medida, las teorías que pretenden desconocer o morigerar tal fenómeno. En tal sentido, juzgamos que, de la teoría de la desglobalización, en sus diversos matices, pueden ser extraídos elementos que luego de ser examinados convenientemente, sirvan para el enriquecimiento de esta investigación. Así pues, en esta profundización, pueden ser relevantes las teorías de autores como JACQUES SAPIR, WALDEN BELLO o ALFREDO JALIFE-RAHME

habilitada para ejercer las referidas potestades, forzoso es delinear que el derecho a la libertad económica habrá de subsistir con los matices referidos, sin que ellos entrañen ninguna arbitrariedad estatal para el ejercicio de la actividad.

La referida compaginación, no debe entenderse como la introducción dentro del ordenamiento jurídico de una serie vaga de supuestos de hecho que devendrán en la aplicación ilegítimamente discrecional de consecuencias jurídicas igualmente vagas, con el resultado previsible de violación masiva a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, es ilícito que la autoridad administrativa competente en la regulación de la actividad, disponga arbitrariamente reductos para el ejercicio del derecho a la libertad económica dentro de la misma. De allí que, su constitucionalidad se pudiera condensar en la falta de incidencia negativa en la consecución de una educación superior con altísimos estándares de excelencia que no impida el ejercicio de otros derechos o intereses legítimos y protegibles.

Por ello, también se hace necesario profundizar en la caracterización de las potestades administrativas que ostenta el Estado de cara a la actividad interventora en la educación superior. En esta línea, dado que las mismas se manifiestan en el terreno de la calidad educativa, deben ser teñidas por la amplitud de la garantía en el ejercicio del derecho fundamental a la educación, de manera que permita, dentro del respeto a la dignidad humana de todos los ciudadanos, que la autoridad administrativa competente, tome todas y cada una de las medidas administrativas necesarias para la prosecución de un objetivo común dado, en relación a las técnicas de intervención estatal en el subsector. En suma, estas potestades deben ser previa y legalmente definidas, a modo de posibilitar su detallado control judicial, en orden a su racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

En este contexto, es preciso asegurar en la mayor medida posible, la gestión eficaz y eficiente de la calidad en la educación superior, al ser esta parte esencial del derecho fundamental a la educación. Con ese objetivo, resulta inexorable la comprensión y aprehensión en tiempo real del panorama de fortalezas, debilidades, obstáculos y amenazas que envuelven al acto educativo como dinámica de enseñanza-aprendizaje, sumado a todas las expresiones innatas de creación, administración y permeabilización social del conocimiento, a fin de potenciar los aspectos positivos y canalizar correctamente los negativos, en una praxis educativa determinada¹⁸. Esta interacción, conlleva que a propósito de las

¹⁸ Ello, pues *“Entendemos que bajo esta perspectiva, la pedagogía fundamentada sobre las bases de una relación de exigencia y de calidad no sólo se impondrá en las relaciones entre docentes y estudiantes, entre investigadores y la comunidad en general, sino también en las relaciones con el poder, entre gobernantes y gobernados. Esta visión de la calidad, apunta al desarrollo completo de los*

variadas técnicas de intervención en la economía de este subsector, la supervisión educativa resalte por su vocación a confrontar directamente esta marcada problemática.

La supervisión educativa como actividad administrativa, en general y técnica de intervención pública en la economía del conocimiento, en particular, encierra un mecanismo propicio para el diálogo público-privado armónico en la mejora cotidiana y sostenida de la educación superior. Por consiguiente, se hace necesario edificar colectivamente desde sus cimientos una pedagogía social que construya una ciudadanía en-vuelta en un esquema concertado, infatigable y ajustable, aunque no fácilmente perecedero, de desarrollo humano y social sustentable. De tal suerte, el Estado a través de la obtención de información adecuada de la actividad, debe propender a que, desde el respeto irrestricto al debido proceso y derecho a la defensa, amén de la proscripción de la arbitrariedad, se corrijan las irregularidades observadas de forma esencialmente persuasiva y sin perjuicio para el ejercicio de la actividad¹⁹.

Por otro lado, es probable que se impugne lo dicho, bajo el argumento que ello traza una utopía social extraña a las ciencias jurídicas. Sin embargo, del análisis del trinomio propuesto, es posible deducir la urgencia de diseñar nuevos acercamientos a las técnicas de intervención pública en la economía que acentúen soluciones acordadas y privilegién, mediante el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, la conciencia de avance permanente hacia el desarrollo humano y social sustentable. Ello es enfatizado particularmente en el subsector analizado el cual, sin ninguna duda, deberá participar de la superación del esquema clásico del Derecho Administrativo, promoviendo su juiciosa y sistemática revisión, además de su necesaria reconfiguración.

*individuos en sus relaciones con la sociedad, el mundo y la vida. // La transformación acompañada de una necesaria calidad en las instituciones universitarias nacionales, requiere el acompañamiento de una gerencia académica entendida desde el punto de vista epistemológico como aquella que tiene por objeto explicar, comprender y transformar la organización educativa mediante la conducción racional, científica, humana, eficaz, eficiente y efectiva de la misma". (Vid. Toro, Abraham; Marcano, Luzmila: "Calidad y educación superior venezolana", *Revista Saberes Compartidos*, N° 1, Universidad de Carabobo, Valencia, 2007, pp. 43-53, en <https://bit.ly/3dq5u3n>).*

¹⁹ Esto se basa en que: "Todo este contexto nos lleva a considerar la complejidad de la educación, no sólo por los múltiples componentes que involucra sino por la variedad de relaciones [...] entre ellos. Esa complejidad señala también que el problema de la calidad de la educación debe analizarse con mucho cuidado, considerando todos y cada uno de sus elementos y fases y no utilizar un enfoque reduccionista [...]. Cualquier intento de análisis basado en enfoques de este tipo u otros similares conduciría, irremediablemente, al fracaso pues se correría el riesgo de dejar a un lado componentes importantes o de minimizar el efecto de ellos sobre el contexto total [...] así como también no se considerarían la fuerza de la relación entre esos factores constituyentes..." (Ortega, ob. cit., p. 48).

III. La garantía de supervisión administrativa de la calidad en la educación superior como estímulo a la reforma del Derecho Administrativo Clásico

El estado actual de la ciencia del Derecho Administrativo, se puede sintetizar, en cuanto nos interesa, en la búsqueda de una integral revisión y reconfiguración del doctrinalmente denominado Derecho Administrativo Clásico. Tal postura, orquestada desde los centros académicos de mayor prestigio a nivel planetario, en la materia, es debida a que se ha hecho patente una brecha pragmáticamente intolerable entre buena parte de las instituciones y categorías de aprehensión de dicho modelo y el cambio vertiginoso de la realidad jurídico-administrativa a ser estudiada. Esta premisa, se decodifica en un entendimiento inadecuado de las características y condiciones que posibilitan el ejercicio de la ciudadanía en el siglo XXI, puesto que impetra un desequilibrio entre las potestades públicas ejercidas en resguardo del interés público y los derechos y garantías ciudadanas²⁰.

En el marco de esta ardua pero fructífera labor, que corresponde a la academia y a la praxis diaria del Derecho, pero sobre todo al fortalecimiento de una conciencia ciudadana de desarrollo humano y social sustentable, compete privilegiadamente la revisión y reconfiguración de la intervención pública en la economía. Desde ese punto de vista, y en lo que toca estrictamente al fenómeno económico a la luz de las ciencias jurídicas en toda su interdisciplinariedad, es pertinente reiterar que estas técnicas de intervención adquieren una importancia descollante, sobre todo en sectores económicos sensibles como el que nos ocupa en el presente ensayo. En esta línea, por su incidencia creciente en la cotidianidad ciudadana, urge emprender, sin letargo científico alguno, su estudio pormenorizado frente a las limitaciones administrativas, en clave de respeto a la dignidad humana.

²⁰ Todo ello, se sintetiza, en las muy atinadas palabras del catedrático alemán EBERHARD SCHMIDT-ABMAN, pues: *"El Derecho constituye un medio de dirección, pero al mismo tiempo un ordenamiento material. De ahí que no sea sólo un instrumento, que su significado y sentido no se pueda circunscribir a un papel meramente instrumental. Las magnitudes o referentes de los modelos de las ciencias sociales, son instituciones, no relaciones jurídicas individuales, ni procesos jurídicos. Ello exige un importante esfuerzo por complementar el sistema dogmático tradicional del Derecho Administrativo, dogmática que hasta ahora se ha visto un tanto simplificada y focalizada en la tutela judicial y, por ello, volcada en los procesos individuales, en detrimento de su capacidad para entender y albergar relaciones o contextos más trascendentes y comprensivos. Se trata, eso sí, de urgir una ampliación del sistema, no a su sustitución. [Esto] de conformidad con sus raíces y sus fundamentos últimos, caracterizados por la dimensión de los derechos individuales"* (Vid. Schmidt-Abman, Eberhard: *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, Madrid, 2003).

En la determinación del área de intervención pública en la novedosa economía del conocimiento, específicamente enfocada en el subsector de la educación superior, es forzoso ahondar en algunas de sus notas teleológicas fundamentales. Precisamente, entre estos factores, subrayamos que, con el propósito de coadyuvar en la renovación referida, a partir de las técnicas interventoras, es un objetivo primordial e ineludible que el Estado garantice, en forma estable, la calidad educacional impregnada por el irrestricto resguardo a la dignidad humana del ciudadano. A nuestro modo de ver, la técnica de la supervisión educativa cumple más estrechamente con este objetivo, motivo por el cual la analizaremos brevísimamente como noción potencialmente estructurante de un esquema de reforma del Derecho Administrativo Clásico en este subsector.

Por lo delineado, no debemos subestimar que la autoridad de vértice del subsector en Venezuela, representada por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, ostenta en su actividad interventora, potestades o técnicas de ordenación, dirección, supervisión y disciplina de la actividad. Sin embargo, es de apreciar que, aunque estas técnicas han de emplearse estratégicamente en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas que enlacen holísticamente a la educación superior como actividad pública prioritaria, la técnica interventora de supervisión ha de ser particularmente relevante porque permitiría recabar *in situ* los datos que posibiliten el diagnóstico, evaluación y mejora de la calidad educativa a nivel universitario. Se trata, en esencia, de promover la desburocratización y la armonización público-privada de esta dinámica interventora.

En breve, incumbe a este diagnóstico, evaluación y mejora progresiva, modelar un estándar de excelencia de la calidad educativa, pues así tan siquiera podremos definir amplias líneas de acción para la revisión y reforma del Derecho Administrativo Clásico dentro de este subsector. Siendo ello así, consideramos que un altísimo estándar de calidad educativa vendrá de, cuando menos, los siguientes componentes ineludibles: (i) Abordaje integrativo y serio de todas las dimensiones trascendentes y materiales del hombre, (ii) Capacidad de ejercer pedagogía ciudadana en un mundo libre y globalizado, a través del pensamiento crítico, (iii) Metodología de desarrollo personalizado de las propias aptitudes, (iv) Comprensión armónica y de conjunto de los ámbitos público y privado y, (v) Preparación global y científicamente muy exigente en la disciplina de estudio, con visión transdisciplinar.

El referido estándar de excelencia, aunque especificado y fortalecido en la práctica supervisora, de suyo tiene que esquematizarse, en sus extremos fundamentales, en una serie de postulados expresados en una norma jurídica especial, dictada previamente a la actividad interventora, incluidas sus legítimas modificaciones posteriores. Ello, tendrá la

finalidad de ejercer el control administrativo y jurisdiccional de la supervisión que de él se derive, pero más importante aún, pretenderá adecuar *motu proprio* el ejercicio particular de la actividad a ese estándar de calidad, mediante el empleo de esfuerzos materiales, humanos y técnicos tanto presentes y futuros, y así cooperar libremente en la primordial construcción de ciudadanía. Por ello, la normación de esta técnica interventora, ha de resguardar, en su núcleo duro, los derechos y garantías ciudadanas de interdicción de la arbitrariedad administrativa.

En un marco general, el artículo 43 de la Ley Orgánica de Educación vigente establece que la política de supervisión educativa es formulada y administrada por el Estado venezolano como un “proceso *único, integral, holístico, social, humanista, sistemático y metodológico, con la finalidad de orientar y acompañar el proceso educativo, en el marco de la integración escuela-familia-comunidad, acorde con los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo*” que se realizará en las instituciones educativas tanto públicas como privadas para garantizar los fines expuestos en el artículo 3 *eiusdem*. Adicionalmente, el artículo 150 de su Reglamento General²¹ la establece como “*función pública de carácter docente*” para garantizar los fines educativos establecidos por el ordenamiento jurídico y se caracteriza según los artículos 151 al 155 *eiusdem*.

Seguidamente, en referencia a sus aspectos primordiales, se advierte que, en adición a lo detallado, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación aclara lo relacionado con su organización en distritos escolares (artículos 156 al 164), la dotación y atribuciones de los supervisores (artículos 165 al 168) y el establecimiento de los Consejos de Supervisión (artículo 169). Desde tal enfoque, huelga comentar que, en una función tan prioritaria, es extremadamente necesario actualizar esta normativa para acoger nuevas y cambiantes realidades. Semejante constatación, habrá de componer un procedimiento materializador, de carácter público-privado, que vincule la perspectiva esbozada, en resguardo al Estado democrático y social de derecho y de justicia, estatuido en el artículo 2 constitucional²².

²¹ Gaceta Oficial N° 36.787 del 15-09-1999.

²² Todo ello, puesto que: “*La planificación en la supervisión es el camino que guía la calidad de la gestión académica y administrativa considerando lo técnico, para facilitar dicha gestión; por lo tanto el supervisor tendrá asignada una serie de funciones a nivel Institucional, Docente, Estudiantil, en Extensión y Apoyo a fin de desplegar una labor efectiva según las debilidades y necesidades del medio. Estas funciones las desempeñará en forma continua, abierta, responsable y considerará los enfoques y ámbitos pertenecientes al hecho supervisorio [...].// A través de la calidad de gestión educativa, el supervisor pondrá en práctica los conocimientos que se pueden aplicar en forma efectiva como un reto [a] la labor cumplida, dirigida siempre hacia la competitividad, eficiencia y a la calidad en la gestión educativa para atender las deficiencias [detectadas]” (Vid. Mogollón de*

Como balance general de este apartado, se presenta un panorama altamente alentador, puesto que pese a haber mucho esfuerzo por emprender²³, es posible que, en un análisis concienzudo de los factores humanos implicados, se despierte más que una curiosidad intelectual por el abordaje del este espinoso y trascendental tema. Este esfuerzo, de corte ineluctablemente transdisciplinar, será el vehículo que con decisión conduzca al definitivo tránsito de la intervención pública en la economía hacia la superación del llamado Derecho Administrativo Clásico. De manera concreta, la garantía de calidad en sectores claves como el que ocupó estas breves reflexiones, debe servir de franco y audaz estímulo, toda vez que, sin esta comprensión básica, todo esfuerzo en esa dirección, tendrá un carácter de asistémico y desmembrante del desarrollo humano y social sustentable.

Conclusiones y recomendaciones

Desde una mirada sistemática, se concluye que la supervisión de la calidad en la educación superior venezolana, como técnica de intervención en la economía del conocimiento, es una modalidad que manifiestamente hallará senderos importantes hacia el desarrollo humano y social sustentable de nuestro país. En efecto, la multiplicidad de vicisitudes políticas, económicas, sociales, históricas y culturales a las cuales ha sido sometida la construcción perceptible de la conciencia ciudadana del venezolano, deberá contribuir a otorgar nueva fortaleza al desarrollo teórico-práctico de la intervención pública en la economía. Entonces, es dicho estado de cosas, el que otorgará significado a una globalmente acuciante revisión y renovación del Derecho Administrativo Clásico, con particular referencia al subsector de la educación superior.

González, Amada: "Calidad y enfoques de la supervisión", *Revista Ciencias de la Educación*, Año 2, N° 20, Universidad de Carabobo, Valencia, 2002, pp. 93-106, en <https://bit.ly/3owBJ7j>).

²³ Así, basta considerar, en un sentido más amplio, que el *"derecho a la educación [comporta hoy día] nuevas necesidades [pues] una definición estricta del derecho a la escolarización es absolutamente insuficiente... A modo de ejemplo, [...] destaca[n] cuatro zonas que obligan a repensar [este] derecho [...] El primer aspecto [es el] derecho a una educación de calidad [...] En segundo lugar, el derecho a la educación significa [...] cada vez más tener oportunidades educativas fuera de la escuela...Un tercer aspecto [es] el derecho a la educación durante la primera infancia [como] fuente de estimulación cognitiva, de conocimiento y de habilidades comunicativas de los niños [...] Finalmente, las necesidades del mercado de trabajo y la rápida obsolescencia del conocimiento convierten a la formación permanente en un requisito para el desarrollo productivo y en un derecho de los ciudadanos a poder disponer de [...] formación [para] actualizar sus conocimientos y habilidades"* (Vid. Bonal, Xabier: *El derecho a la educación: una visión global y actual*. Jornada "Los Retos de las Políticas Públicas en una Democracia Avanzada". 2011, pp. 68-72, en: <https://bit.ly/3Dx8mGb>).

En consecuencia, luego de enmarcar de pasada la intervención pública en la economía del conocimiento, la actividad administrativa de supervisión educativa en Venezuela y la necesidad de garantizar la calidad de la supervisión educativa de la educación superior como camino propuesto a la superación parcial del doctrinalmente denominado Derecho Administrativo Clásico, recomendamos el diseño, aprobación y promulgación de una ley orgánica que detalle el aspecto de la calidad educativa en todos los niveles y modalidades de la educación incluyendo, en forma complementaria, la serie de técnicas de intervención pública en la economía del conocimiento. Así, tras el presente estudio introductorio, es claro que, para materializar el derecho a la educación, tendremos que evitar la tajante afirmación del Premio Nobel de Economía, JOSEPH EUGENE STIGLITZ, según la cual:

El modelo de feroz individualismo combinado con el fundamentalismo del mercado ha alterado no sólo la forma en que las personas se ven a sí mismas y sus preferencias, sino también su relación con los demás. En un mundo de feroz individualismo, hay poca necesidad de comunidad y no hay necesidad de confianza. El gobierno es un estorbo, es el problema, no la solución²⁴. ■

²⁴ Stiglitz, Ob. cit., p. 223.