

LA FUNCION EDITORIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

MTO. MIGUEL ANGEL CHÁVEZ ALVARADO *

Si consideramos que las publicaciones oficiales son todos los impresos en donde las instituciones y/o autoridades públicas son responsables como autores o editores, podríamos afirmar que su evolución histórica va estrechamente de la mano con los actos de gobierno. Sin embargo, así como la invención de la imprenta de tipos móviles en 1450 marcó una era en el desarrollo social, la instalación de la primera imprenta en la Nueva España en 1539, inició una serie de modificaciones tanto en la organización interna del gobierno virreinal, como en su relación con los gobernados; primero como instrumento de control, de orden y de eficiencia administrativa y después como elemento de unidad y comunicación con la sociedad.

Para hacer la revisión de los esfuerzos más significativos realizados por los distintos gobiernos mexicanos en materia de publicaciones oficiales, se hace necesario invocar, aunque no con la profundidad que desearíamos para una investigación más acabada, los grandes cambios constitucionales surgidos alrededor de la imprenta como su entorno inmediato, para explicar, también en un apretadísimo resumen, la transformación de la actividad editorial en una función de la administración pública, ya sea en cumplimiento de los mandatos constitucionales o en respuesta a la direccionalidad que establece el Estado a través de su gobierno. Otro aspecto que consideramos necesario introducir en esta conferencia se refiere a los grandes esfuerzos gubernamentales por constituir la memoria social en general y la memoria de las instituciones públicas en particular, que encuentran su expresión objetiva en los archivos, las bibliotecas y los centros de documentación. Valga decir que estos centros depositarios y de servicios, además de que también constituyen obligaciones impuestas a los cargos administrativos, están íntimamente relacionados con las publicaciones, debiendo formar parte del mismo cuerpo de estudio y de las estrategias políticas tendientes a la producción, organización, conservación y disseminación de la información nacional. De otro modo, al observar a las publicaciones oficiales como fines en sí mismas, correríamos el grave riesgo de descalificar su potencial como factores para la modernización y herramientas esenciales para el desarrollo.

Uno de los primeros intentos por racionalizar la producción y manejo de documentos oficiales se remonta a la Ley del 15 de abril de 1540¹ girada por el Emperador D. Carlos y el Cardenal

* Coordinador del Centro de Investigación y Documentación del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

¹ Galván Rivera, Mariano. *Nueva colección de leyes y decretos mexicanos en forma de diccionario*. México: Librería Portal, 1853. Vol. 1, pág. 656.

Ley del 15 de abril de 1540: "Mandamos que de todas nuestras cédulas y provisiones despachadas y que se despacharen, y todas las provisiones de nuestros virreyes y presidentes gobernadores que tocaren al gobierno y bien de las ciudades, pareciendo

Gobernador en Madrid, que establecía el otorgamiento de copias autorizadas de las cédulas, provisiones de gobierno y de las ordenanzas de audiencias a las ciudades, villas y lugares, y se ordenaba su depósito en los archivos y libros de cabildo. Después de esta disposición, durante la colonia fueron varias las leyes y ordenanzas que establecieron diversas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión y muy particularmente a la libertad de imprenta, operando un alto grado de censura por el poder público, y más aún por el Santo Oficio sobre las publicaciones de temas religiosos; hasta el surgimiento de la libertad de expresión como punto esencial de la ideología liberal plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 en Francia, y la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de mayo de 1812, garantizando la libertad de imprenta y proscribiendo toda clase de censura (artículos 131, fracción XXIV, y 371).

Una vez iniciado el movimiento de independencia en nuestro país, las ideas liberales se manifestaron por primera vez en el Decreto del 10 de noviembre de 1810 sobre la "libertad política de la imprenta"² y más tarde por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 que garantizaba la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar las opiniones por medio de la imprenta, a menos que atacara el dogma, se turbara la tranquilidad pública u ofendiera el honor de los ciudadanos (artículos 40 y 119).³ Estas concepciones de la libertad de expresión o de imprenta continuaron durante el México independiente y con algunas reformas y adiciones las podemos observar en la Constitución Federal de 1824; en la Constitución centralista de 1836, también llamada las Siete Leyes Constitucionales; en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, también de tipo centralista; en el Acta Constitutiva y de Reformas en 1847; hasta plasmarse en los artículos 6º y 7º de la Constitución de 1857, que prácticamente han permanecido inalterados hasta nuestros días, con excepción de la modificación al artículo 6º publicada en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977. En la esfera del Poder Ejecutivo, el artículo 69 constitucional obliga al Presidente de la República a presentar en la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, y que también tiene su antecedente en la Constitución de Cádiz. Finalmente, el artículo 93, cuyo antecedente más lejano es el artículo 120 de la Constitución de 1824, impone la obligación a los Secretarios del Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos de informar del estado que guardan sus respectivos ramos. La reforma

á las audiencias que son comunes á toda la tierra, hagan sacar copias autorizadas y signadas en pública forma, y las dar y entregar á las ciudades, villas y lugares de sus distritos que las pidieron, pagando los derechos que justamente deben, á los escribanos, para que las pongan en los archivos y libros de cabildo, y lo mismo se guarden las ordenanzas de las audiencias, para que se sepa y guarde lo que contienen".

² Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*. México: Imprenta del Comercio, 1876. Vol. 1, pág. 336.

Algunas ordenanzas dictadas en España, como ésta, eran comunicadas directamente a México para su observancia y consideramos interesante mencionarla por ser el antecedente inmediato a la Constitución mexicana de 1814 e incluso se adelantó a la de Cádiz, expresando en sus 20 artículos que contiene los puntos esenciales de estas constituciones. En su introducción señalaba: "Atendiendo las Cortes generales y extraordinarias á que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no sólo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar á la Nación en general, y el único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública".

³ El artículo 119 a la letra dice: "Proteger la libertad política de la imprenta".

a este artículo publicada en el *Diario Oficial* el 31 de mayo de 1974 amplió esta obligación a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Mayoritaria como una muestra de la voluntad política para ampliar la responsabilidad del Ejecutivo Federal y de sus funcionarios.

Junto con estos ordenamientos constitucionales comenzaron a aparecer las primeras disposiciones ejecutivas para modificar las estructuras de nuestro gobierno y transformar las tareas editoriales en funciones necesarias y obligatorias del quehacer administrativo. Así, con el fin de ofrecer información oportuna a todos los ministros y autoridades del gobierno y establecer un punto de contacto oficial con la sociedad civil haciendo públicas sus acciones, por medio de un periódico oficial que aparecería cada tercer día, la Secretaría de Relaciones Exteriores solicitaba —en su circular del 16 de enero de 1830— que todas las Secretarías del Despacho y de los Tribunales le remitieran los documentos que en cada uno de sus ramos merecieran salir a la luz pública. En el Decreto Presidencial del 24 de agosto de 1852 se indicaba que dentro de las funciones de la misma Secretaría de Relaciones estuvieran las del archivo y las de la biblioteca (creados por decreto 29 y 19 años atrás, respectivamente) para formar la colección de leyes, decretos, órdenes y reglamentos expedidos por las autoridades de la federación, así como la redacción y publicación del periódico oficial. Siendo Presidente interino, Benito Juárez expidió un Decreto el 22 de febrero de 1861 para distribuir los ramos de la administración pública entre las seis secretarías, existentes en ese momento, y le correspondió a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores las funciones del archivo general, las publicaciones oficiales y las impresiones del gobierno.

Cuatro días después del Acuerdo Presidencial del 16 de agosto de 1867 que comunicaba que todas las leyes, decretos y demás disposiciones de las autoridades federales eran obligatorios por el hecho de publicarse en el Periódico Oficial del Supremo Gobierno, se fortaleció la publicación del *Diario Oficial* con el propósito de que el Gobierno tuviera en la prensa un órgano que diera a conocer oportunamente las leyes, decretos y disposiciones administrativas que debieran ofrecerse a todo el público. En la sección editorial elaborada por los redactores de este número (vol. 1, núm. 1, del 20 de agosto de 1867) se puede observar el sentimiento político del gobierno al presentarlo como un instrumento conciliador y de unión entre la prensa independiente o de oposición y la oficial para defender la unidad de la república contra los ataques que sistemáticamente le hacían desde afuera. También se notaba la preocupación por legitimar la actuación gubernamental y se reconocía que esto se podría lograr “no con encomios y alabanzas extemporáneos, que más que ayudar a difundir las razones de los actos de gobierno, terminaban por quitarles credibilidad”. Se señalaba, asimismo, la misión de ser interlocutores contestatarios en asuntos de interés público para rectificar hechos y deshacer suposiciones calumniosas efectuadas por los periodistas en cumplimiento de su labor de análisis de los actos de gobierno. Se comprendía plenamente la función de comunicación social y de información de las publicaciones oficiales en una sociedad que iba incrementando sus niveles de complejidad.

Las numerosas oficinas del Supremo Gobierno, señalaba el informe 1883-1885 de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, “han necesitado del auxilio de la tipografía para el mejor y más rápido desempeño de sus labores y algunas de sus impresiones oficiales se han venido ejecutando desde hace algún tiempo por la imprenta establecida en el Palacio Nacional

para servir a limitados ramos, nunca ha sido posible —agrega— que diese abasto a la multitud de trabajos tipográficos que necesitan los numerosos departamentos oficiales”.⁴ Con esta introducción se justificaba la fundación de la segunda imprenta, después de la del Palacio, en el seno de las estructuras administrativas, el 1º de julio de 1833. Entre los 1,203 impresos editados en los primeros treinta meses de operación, no sólo se encontraba la papelería que requerían las diferentes oficinas de la Secretaría de Fomento, sino también los informes, anuarios, reglamentos, manuales, decretos, boletines, guías técnicas, revistas y libros de carácter científico y cultural, cuyos temas estaban circunscritos a las funciones de la Dependencia. Con este mismo criterio se establecieron posteriormente las imprentas de las Secretarías de Hacienda, Guerra, Comunicaciones e Instrucción Pública.

Sabiendo que el Director General de los Talleres Gráficos de la Nación abundará sobre ellos, sólo quisiera resaltar que una vez establecidos estos talleres, a partir del Acuerdo Presidencial del 25 de febrero de 1925 se concentraron en este órgano la imprenta editorial de Educación Pública, la de Relaciones Exteriores y la del *Diario Oficial* dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Y que una vez convertidos los Talleres Gráficos en sociedad cooperativa en 1939, empieza a obtener un respaldo definitivo por los distintos gobiernos que en numerosas ocasiones ordenaban que las Secretarías y Departamentos de Estado únicamente podrían ordenar los trabajos de impresión, encuadernación y, en general, de artes gráficas a esta sociedad cooperativa.

En 1927, con motivo de la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableció lo que para muchos constituye el primer Departamento de Prensa, Publicaciones y Bibliotecas en una Dependencia Federal con el objeto de organizar “algunos miles de obras, tanto empastadas como a la rústica, todas ellas en completo desorden” y de atender los servicios de prensa y publicaciones de la Secretaría. Más tarde, en 1939, se creó el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda que en ese mismo año cambió de denominación por el de Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP), como unidad central que tendría entre sus objetivos la publicación del *Diario Oficial* y la supervisión de las tareas de impresión encargadas al Archivo General y a los Talleres Gráficos de la Nación. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939 suprimió el DAPP y redistribuyó sus funciones entre la Secretaría Particular de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación.

Estas medidas pronto se vieron rebasadas y a partir de entonces la edición de publicaciones del Gobierno Federal se desarrolló por las diferentes Dependencias, aisladamente y sin una clara coordinación, por lo cual la Comisión de Administración Pública (CAP) planteó, en su estudio de 1967, la conveniencia de regular las publicaciones oficiales. Con las recomendaciones de la CAP, a partir de 1973 se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales, bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia. Este Comité se abocó a la tarea de establecer un catálogo de normas para unificar los criterios de elaboración, edición y distribución de las publicaciones. En forma similar, y en virtud de la proliferación de bibliotecas y de centros de documentación en la Administración Pública Federal que funcionaban de manera desarticulada y carecían de criterios comunes para su funcionamiento técnico, en 1976 se propuso dar atención en forma global a estos

⁴ México. Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. *Memoria presentada al Congreso de la Unión (ene.-jun. 1883/1885)*. México. La Secretaría, 1887. Vol. 5, pág. 501.

problemas como parte del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. De modo que al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se le encomendó, entre otras funciones, la de establecer un Sistema Nacional de Información Documental destinado a captar, procesar, publicar y difundir información en apoyo a la programación y evaluación de las acciones del Sector Público. Como una derivación de este Sistema, el 14 de mayo de 1979 se creó por Decreto Presidencial la Comisión Técnico Consultiva de Ediciones Gubernamentales en calidad de órgano asesor del Ejecutivo Federal encargada de establecer una política editorial, junto con los lineamientos y criterios generales que deberían observarse en las ediciones gubernamentales, a fin de orientar sus contenidos y conseguir unidad y congruencia en las mismas.

El establecimiento de este Comité no fue producto de disposiciones dictadas por las altas autoridades de la burocracia, sino más bien el resultado de numerosas reuniones y consultas nacionales y en su concepción estratégica se incorporaban todos sus posibles elementos para recomponer la actividad editorial que se había transformado en un compromiso social y en un desafío gubernamental para eficientar las tareas administrativas y racionalizar el gasto por ese concepto. Por esta razón, las metas de mediano y largo plazos se proponían: crear Comités Internos de Ediciones Gubernamentales en cada una de las Dependencias de la Administración Pública Federal; definir los lineamientos y criterios generales para la producción de las ediciones gubernamentales; integrar un programa editorial central en el que se especificaran los propósitos de cada edición; evaluar anualmente los programas editoriales de cada dependencia, y establecer un sistema de enlace con la Administración Pública Paraestatal, a fin de extender estos lineamientos.

Sin desconocer los avances logrados por este importantísimo esfuerzo, la validez y la vigencia de algunos lineamientos propuestos, creemos que los resultados obtenidos no correspondieron a las expectativas planteadas debido, quizás, a la exhaustividad técnica, a la rigidez de los criterios específicos, a la desvinculación con los programas paralelos relacionados íntimamente con las publicaciones oficiales y, sobre todo, al poco espacio de tiempo de operación institucional de este Comité, ya que como un efecto inmediato de la crisis y con el objeto de propiciar la depuración y simplificación de las estructuras administrativas, el 12 de junio de 1984 se emitió el Decreto de extinción del Comité Técnico Consultivo de Ediciones Gubernamentales.

Después del acuerdo de austeridad publicado en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 1982 para salvaguardar los recursos patrimoniales del Estado, se mencionaba en los Decretos Presidenciales de los presupuestos anuales de egresos de la federación, que las erogaciones por los conceptos de publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con las actividades de comunicación social deberían reducirse al mínimo indispensable y se efectuarían siempre y cuando se contara con la autorización expresa del titular de la dependencia correspondiente.

Mientras tanto, la inquietud por racionalizar las publicaciones oficiales tomaba cauces de la mayor importancia y del más alto nivel en el Poder Ejecutivo, cuando el mismo Presidente de la República instruyó —el 11 de diciembre de 1987—, por conducto del Secretario de Gobernación, la integración de una Comisión para organizar las publicaciones que editara el Gobierno Federal durante 1988, formada por los Secretarios de Gobernación, Educación Pública, Programación y Presupuesto y el Director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Esta Comisión tenía por objeto recabar la información relacionada con los programas de publicaciones de la ad-

ministración pública, analizarlos y revisarlos a fin de proponer las adiciones y reorientaciones necesarias, sistematizarlos e integrarlos evitando publicaciones no indispensables, debiendo presentar como conclusión las alternativas que condujeran a un programa de publicaciones articulado y eficiente para informar a la opinión pública, con la mayor amplitud, de las acciones de su gobierno. La Comisión debía de proponer criterios de publicación, tales como objetivos afines, ediciones con características de formato, diseño y tipografía acordes con sus propósitos. Por último, el Presidente de la República emitió el 4 de enero de 1988 el Acuerdo que establecía las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales para regular la asignación y uso de los bienes y servicios que se pusieran a la disposición de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal; en su artículo 18, fracción III se establecía que: “las publicaciones impresas o audiovisuales que las dependencias o entidades realicen con propósitos de información, difusión o promoción, interna o externa, serán sólo las estrictamente necesarias y se evitará emplear en su producción, material de lujo y servicios importados o que vulneren la economía propia de la función pública”.

Otro de los aspectos no menos importante que se fue convirtiendo en una función de las oficinas públicas se refiere al depósito legal de todos los impresos producidos en nuestro territorio, en principio como una medida de orden para evitar los saqueos y pérdida de documentos y, posteriormente, en apoyo a la conformación de la memoria social. Para explicarlo muy brevemente resaltamos el Decreto del 9 de marzo de 1822 que obligaba a los impresores a enviar dos ejemplares al Archivo del Congreso y que al no surtir los efectos esperados, se volvió a emitir en los mismos términos el 27 de noviembre de 1823 cuando un mes antes se creaba el Archivo General y Público de la Nación, el 22 de agosto de 1823. El artículo 4º, fracción IV del Reglamento del Archivo General y Público de la Nación del 19 de noviembre de 1846 establecía que “los dueños o administradores de las imprentas remitirán oportunamente al Archivo un ejemplar de cada periódico que publiquen y de cuantas impresiones se hagan en ellas”. En el Reglamento de 1856 se agrega, entre otras cosas, la obligación de concentrar datos estadísticos, demográficos y sociales. Después del Reglamento de 1865 los ordenamientos acerca de los mecanismos de alimentación del Archivo se hicieron menos explícitos y sus atribuciones comenzaron a reducirse hasta ceder su carácter depositario a otras instituciones y llegar a su concepción actual con las funciones de correspondencia y archivos administrativos e históricos de la administración pública federal.

La Biblioteca Nacional aparece como institución de depósito legal por primera vez en el Decreto del 14 de septiembre de 1857, que en su artículo 4º obligaba a todos los impresores de la capital a contribuir con dos ejemplares de todos los impresos que se publicaran. Esta disposición adquirió alcance nacional e incorporó también a la Biblioteca del H. Congreso de la Unión como depositaria, en los Decretos publicados el 30 de enero de 1937, el 3 de febrero de 1968 y el 9 de febrero de 1965. Este último está vigente y se refiere a las publicaciones con fines comerciales, aunque se incluyen también las de distribución gratuita cuando se trate de obras educativas, didácticas, técnicas o científicas de interés general; estableciendo, además, una línea de responsabilidad con la Dirección General del Derecho de Autor para asegurar su debido cumplimiento.

Estos numerosos esfuerzos, que por mucho no son todos, realizados por nuestros gobiernos alrededor de los impresos nos muestran su actitud responsable y comprometida que nos ha permitido alcanzar importantes avances en la materia. Sin embargo, sigue flotando en el ambiente la necesidad

sentida por encontrar una respuesta más estructurada y acorde con los esquemas de modernización planteados por nuestra sociedad.

Pensar en una estrategia nacional que considere conjuntamente a las administraciones públicas de la federación y de los estados, no es una tarea exclusiva de quienes se ocupan de las operaciones de impresión y distribución, sino también de quienes estamos relacionados de alguna manera con estos procesos. En este sentido, sería interesante preguntarles a los documentalistas profesionales qué hacen cuando se encuentran con publicaciones que no reúnen las características mínimas para su procesamiento técnico (datos de contraportada, colofón, editor responsable, etc.), su conservación y recuperación para ser consultadas; o bien, a los servidores públicos o a cualquier otro usuario sobre el tiempo que invierten en ubicar las unidades que pudieran conservarlas.

Para hacer más viable la concepción de una estrategia nacional, es requisito indispensable contar con la voluntad política de las altas autoridades del Gobierno y con nuestra decidida participación en el mejoramiento de cada una de las fases que la integran: producción, distribución, almacenamiento, procesamiento y recuperación para utilizarla. Debemos orientar nuestros esfuerzos para mejorar la normatividad aplicable al conjunto de la administración pública, cuya flexibilidad le permita ajustarse a la circunstancia particular de cada Dependencia y de cada Entidad Federativa, para que no se convierta en “camisa de fuerza”. Debemos abandonar los planteamientos coyunturales que arrojan “soluciones” efímeras y aparentes, porque lo más probable es que a la larga afloren transformados en problemas con mayores dificultades para resolverlos. Debemos, finalmente, conocer la situación que describa lo más fielmente el estado actual de las publicaciones oficiales, para encontrar las perspectivas viables de solución que aprovechen la enorme experiencia acumulada, los medios e infraestructura existentes y, desde luego, considerar entre otros muchos, los siguientes puntos básicos: *a)* estudiar, en el marco de la descentralización, la normatividad existente sobre el depósito legal para asegurar la participación del Sector Público en la integración de la memoria nacional; *b)* vincular el estudio de las publicaciones oficiales con los avances tecnológicos de las herramientas y los equipos para su almacenamiento, procesamiento y transferencia; *c)* que las tareas editoriales realizadas por distintos órganos de la misma Dependencia cuenten con una coordinación central, a fin de conocer lo que la Dependencia edite en su totalidad y unificar los criterios utilizados en la producción, presentación, características, etc.; *d)* impulsar el fortalecimiento de un órgano depositario (biblioteca, centro de documentación o archivo) de la producción editorial en cada Secretaría o Entidad, con el propósito de poseer una colección completa de las publicaciones y facilitar la conformación de la memoria institucional; *e)* procurar la publicación periódica y permanente de guías, inventarios o catálogos que den cuenta del esfuerzo editorial de las instancias gubernamentales; *f)* definir canales efectivos de distribución e intercambio para evitar que ediciones casi completas de obras valiosas se pierdan almacenadas.

Por otra parte, a pesar de que resulta muy controvertido referirse a lo que debieran contener las publicaciones oficiales, no debemos dejar de reconocer que en ocasiones no justifican su costo porque aparecen duplicadas, incompletas o de escaso valor. Estamos obligados a extremar nuestra atención en el contenido de las publicaciones oficiales porque su finalidad podría revertirse en el deterioro de la legitimidad y la disminución del consenso de las instituciones gubernamentales.

Para terminar con esta exposición, quisiera mencionar que esta oportunidad que nos ofrece el INAP para participar en el análisis del tema que nos ocupa debe observarse como el inicio de una

reflexión profunda que nos permite contribuir con los esfuerzos realizados por nuestro gobierno. Nos congratulamos de que la función editorial de la administración pública esté en la mesa de discusiones por dos razones fundamentales: la primera, porque la información contenida en las publicaciones oficiales es útil no sólo en el diseño y ejecución eficiente de las estrategias de modernización del Estado mexicano, tales como la simplificación administrativa, la descentralización, el mejoramiento de la democracia, la planificación nacional, etc., sino también, mediante su adecuada comunicación, aumenta y mejora la participación ciudadana en la concepción y ejecución de esas estrategias. Y la segunda, porque su importancia como elemento genético en el análisis científico de la propia administración pública representa el eslabón imprescindible en el ciclo reproductivo y de progreso entre el desarrollo teórico y la práctica administrativa.