

*Clivajes*  
*Revista de Ciencias Sociales*

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*

ISSN: 2395-9495

<http://revistas.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2392/4302>

IIH-S, UV, México

Oswaldo Antonio González y Felipe J. Hevia

DINÁMICAS COTIDIANAS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA SEGÚN HEIDENHEIMER

EL CASO DE VERACRUZ, MÉXICO

*Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*. Año IV, número 7, enero-junio, 2017, pp. 141-165.

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana. México

Disponible en <http://revistas.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2392/4302>

Recibido: 17-10-2016

Aceptado: 25-10-2016

Dictaminado: 05-12-2016

Publicado: 01-01-2017

# DINÁMICAS COTIDIANAS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA SEGÚN HEIDENHEIMER

## EL CASO DE VERACRUZ, MÉXICO

Oswualdo Antonio González\*  
Felipe J. Hevia\*\*

### Resumen

En el estudio de la corrupción política, hay creciente interés en analizar la corrupción en el campo educativo. Este ensayo se inscribe en esta línea, pues mediante la clásica diferenciación de zonas blancas, grises y negras de Heidenheimer, se pretende describir los tipos de corrupción identificables en las prácticas y dinámicas cotidianas de la gestión educativa en un estado de la República Mexicana, sobre todo en áreas centrales de la administración. Con esto se busca caracterizar, con mayor precisión, los efectos y las dificultades para comprender y combatir estas prácticas que en ciertos contextos socioculturales se pueden considerar “grises” o incluso “blancas”. En el estudio que da origen a este ensayo, se realizó la reconstrucción de trayectorias laborales en áreas clave de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), junto con análisis de prensa, de informes oficiales y fuentes secundarias. Esta información se clasificó bajo la construcción de colores de Heidenheimer. Resultados: abundan prácticas y dinámicas para permanecer en el poder público; hay colonización de puestos clave, redes de incondicionales y redes de control mediante la incorporación de “opositores” a puestos públicos: redes que en el contexto político se consideran “grises” o incluso “blancas”, a pesar de sus efectos negativos.

Palabras clave: Corrupción política, Administración de la educación, Departamento de educación, Oportunidades educacionales, Veracruz, México

### INTRODUCCIÓN: CORRUPCIÓN POLÍTICA, CORRUPCIÓN EDUCATIVA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La corrupción política, en tanto fenómeno de estudio, se ha centrado en diversas dimensiones analíticas: las más fructíferas, en el análisis legal y en los procesos para combatirla de manera institucional. En efecto, la corrupción política se puede definir como la “violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza” (Malem Seña, 2000: 27) o como “el incumplimiento de una norma realizada por una persona que desarrolla una función pública, con la finalidad

---

\* Profesor-investigador Asociado en la Universidad de Xalapa, México.

\*\* Investigador de Tiempo Completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Doctor y Maestro en Antropología, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF), con Posdoctorado en Ciencia Política, Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), Brasil; Licenciado en Antropología, Universidad de Chile. Línea de investigación: Antopología y Estudios Políticos.

de obtener un beneficio, ya sea propio o de un colectivo social o institucional” (Soriano, 2011: 385). Este fenómeno social genera gran atención para reflexionar desde diversas perspectivas. Entre la vasta literatura dedicada al tema, es posible distinguir varios enfoques y aproximaciones. Así, existe abundante bibliografía orientada a marcar sus límites conceptuales (Abed & Gupta, 2002; Carbonell & Vázquez, 2003; Estévez, 2005; Laporta & Álvarez, 1997), a medir su incidencia e intensidad en diferentes contextos nacionales y regionales (Morris & Blake, 2010; Transparency International, 2016), y las dimensiones culturales que permiten su reproducción (Abramo, 2005; Haller & Shore, 2005; Lomnitz, 2000), así como a analizar los mecanismos para acotarla y combatirla (Akpanuko, 2012; Heineman & Heimann, 2006; Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, ICHRP, 2011).

El amplio interés académico sobre la corrupción política se explica, en parte, por las consecuencias desastrosas que genera en diversos campos de la vida pública (Garzón, 2003; Malem Seña, 2000). Desde una perspectiva de Derechos Humanos, la corrupción política es una constante que vulnera no sólo los derechos políticos y civiles, sino también afecta de manera desproporcionada los derechos sociales (Benavides, 2012; CIEDH & ITESM, 2009; Idrovo, 2005). Esto es visible en el campo de la educación, donde la corrupción política está siendo analizada con creciente interés.

#### CORRUPCIÓN EN LA EDUCACIÓN

En efecto, el análisis de la corrupción política en el campo educativo es amplio (Poisson, 2010). La mayoría de estos análisis se centra en el ámbito de la gestión y la administración del sistema educativo, tanto a escala central –secretarías, ministerios, supervisiones– como a nivel del aula (Cárdenas, 2012). Este fenómeno se ha estudiado a nivel de sistemas educativos nacionales, como en el caso de Colombia (Duarte, 1994) y Argentina (Morduchowicz & Aires, 2003), y en distintos niveles educativos, como en la educación superior (Penalva, 2011; Petrov Georgy & Temple Paul, 2004). En la literatura también es posible encontrar múltiples investigaciones orientadas a promover mecanismos de combate a la corrupción en estos niveles (Castilla, 2008; Dronzina & Rangelov, 2007; Morduchowicz & Aires, 2003; Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos, OECD, 2012; Turrent, 2009).

Siguiendo con la propuesta de Cárdenas, la corrupción educacional puede clasificarse según la instancia donde se realizan estas prácticas: el sector central de administración o la gestión de las escuelas. En el primero se identifica prácticas de

“malversación de fondos, clientelismo, trabajadores ‘fantasma’ y pagos injustificados, los cuales son también reportados en otras áreas de políticas” (Cárdenas, 2012: 56). En la gestión escolar, las prácticas que Cárdenas clasifica según su revisión bibliográfica “serían las que generarían las consecuencias más perjudiciales para el sistema, por lo menos si consideramos efectos directos en la capacidad del sistema educativo para garantizar acceso y tránsito de los estudiantes” (Cárdenas, 2012: 58), e incluyen, por ejemplo, cobro de cuotas ilegales por inscripción, sobornos para aprobar cursos, malversación de aportaciones de padres familia, retención de becas, pagos para obtener exámenes por adelantado, sobreprecio en venta de uniformes escolares, trampa en exámenes, ausentismo docente, etcétera.

En México, no encontramos estudios empíricos que analicen el sistema educativo o las prácticas del aula desde la óptica de la corrupción política. En oposición, hallamos una amplia serie de artículos y libros que estudian las relaciones entre las autoridades educativas centrales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), donde es posible identificar algunas prácticas que podrían ser consideradas corruptas, en términos de la bibliografía especializada, sobre todo por la naturaleza atípica de estas relaciones, tal como las definiera el Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Educación, al indagar sobre el derecho a la educación en México (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

En este sentido, hay importantes estudios empíricos sobre las relaciones SEP-SNTE; algunos centrados en la figura de su lideresa histórica, Elba Esther Gordillo (Cano & Aguirre, 2008; Raphael, 2007). También existen análisis más históricos y sociológicos sobre la construcción de estas relaciones (Street, 1992). Otra área importante describe y analiza los procesos de colonización de las estructuras administrativas (Ornelas, 2008a, 2008b), efectos negativos en docentes (Hernández Navarro, 2011) y efectos en política educativa (Bensusán & Tapia, 2013; Santibáñez, 2008), incluyendo aspectos más bien técnicos, como la elaboración o suspensión de pruebas de logro educativo (Backhoff & Contreras Roldán, 2014).

La mayoría de los señalados estudios empíricos concentran su interés en los niveles centrales, pero también hay importantes aportes desde los ámbitos estatales, que permiten pensar mejor esta relación SEP-SNTE (Ornelas, 2008b). Así, encontramos bibliografía al respecto en los estados de Jalisco (Gómez Álvarez, 2000), Oaxaca (J. V. Cortés, 2006) y Morelos (Tapia, 2004). Para el caso de Veracruz, recientemente se cuenta con el trabajo de Hevia (2014) sobre el campo de la educación, donde analiza las

relaciones entre SNTE, SEV y sociedad civil, pero con dos limitaciones: no describe dinámicas específicas bajo la óptica de la corrupción política, y la información a que remite es previa a la Reforma Educativa de 2013, que alteró la correlación de fuerzas (Hevia & Antonio, 2016b).

Por esta situación, el problema de investigación que se quiere abordar es la escasez de análisis empíricos sobre los procesos de corrupción política en el campo de la educación en Veracruz. Por ello, el foco de este artículo está en la descripción de las prácticas y dinámicas tradicionales de relación SNTE-autoridades educativas, buscando examinarlas desde la óptica de la corrupción política. Para ello, se opta entonces por utilizar la propuesta de Heidenheimer (2011) para comprender la corrupción política en contextos específicos; en particular, su clasificación de áreas de corrupción blancas, grises y negras, esperando poder contribuir a la discusión con un estudio de caso que permita entender las prácticas y redes de corrupción de la administración central en el ámbito de la educación.

#### LOS TRES COLORES DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: HEIDENHEIMER

Hace más de cuatro décadas, el politólogo Arnold J. Heidenheimer se hizo las siguientes preguntas: de las diversas formas de comportamiento que una porción significativa de la población considera corruptas, ¿cuáles son más propensas a dominar en una sociedad más que en otra? y ¿por qué? (Heidenheimer, 2011: 143); buscaba entonces identificar un modelo que explicara la variación en la percepción sobre acciones específicas. Para ello, identificó cuatro grandes tipos de relación política: en los extremos ubicó los sistemas tradicionales basados en el parentesco, y las relaciones de cultura cívica —estas últimas asociadas a la modernidad. En el medio del modelo situó relaciones tradicionales de patronazgo (*Traditional Patron-Client Based System*) y relaciones modernas de clientelismo (*Modern Boss-Follower-Based System*). De igual forma, dispuso una gradiente de intensidad de conductas consideradas corruptas: corrupción menor (*Petty Corruption*), donde cabrían, en el argot mexicano, acciones de palanca, compadrazgo y arreglar multas; corrupción rutinaria (*Routine Corruption*) en la forma de beneficios contractuales a los amigos, nepotismo, etc.; y corrupción agravada (*Aggravated Corruption*), que describe problemas estructurales de corrupción, con la imagen de las ciudades corruptas en la época de la prohibición en Estados Unidos (Heidenheimer, 2011: 151).

El argumento central del autor es que dependiendo del entorno político donde tengan lugar estas conductas, la percepción será diferente. Para distinguirla, propone una

tipología de tres colores de la corrupción: blanca, gris y negra. La corrupción negra: “indica el hecho de que esa acción en particular en ese contexto genera un consenso de condena y deseo de castigo por razones de principios en la mayoría de las opiniones de la élite y la opinión pública”.<sup>1</sup> La corrupción gris “indica que algunos elementos, por lo general, las élites pueden querer ver la acción castigada, otros no, y la mayoría puede ser ambigua”.<sup>2</sup> Y la corrupción blanca “significa que la mayoría de la élite y la opinión pública probablemente no apoyaría enérgicamente un intento de castigar una forma de corrupción que se considera tolerable”<sup>3</sup> (Heidenheimer, 2011: 152).

Esta tipología permite, entonces, clasificar los actos de corrupción no sólo por su intensidad, sino también por la tolerancia y percepción a que dan lugar en la comunidad política donde ocurren. Esta propuesta analítica ha sido retomada en otros contextos, como es el caso de Francia (Alt & Luc, 2012), y consideramos que es muy útil para explicar cómo las relaciones corporativas en el campo de la educación se encuentran en esa amplia zona gris que dificulta su combate, a pesar de las trágicas consecuencias que la corrupción representa para asegurar el derecho a la educación en Veracruz.

## METODOLOGÍA

Se opta por el estudio de caso (Martínez Carazo, 2006) y por una aproximación inductiva que permita generar tipologías (López Roldán, 1996) válidas para clasificar las descripciones. El caso seleccionado es el estado de Veracruz, México, por ser la entidad federativa con más población, por no haber tenido alternancia política entre la Revolución Mexicana y 2016, y por contar con una serie de problemas sociales, económicos y políticos no resueltos, que lo ubican como uno de los Estados menos desarrollados del país (CONEVAL, 2012; Olvera, Zavaleta & Andrade, 2012). Una vez seleccionado el caso, se procedió a la descripción de diversos procesos que podrían percibirse como dinámicas de corrupción, y luego se les clasificó, según la ya mencionada propuesta de Heidenheimer.

Para la descripción de los procesos, se utilizó principalmente el análisis hemerográfico, con notas de prensa nacional y estatal publicadas en los principales diarios

---

<sup>1</sup> Traducción de “the evaluation black corruption indicates that in that setting that particular action is one which a majority consensus of both elite and mass opinion would condemn and would want to see punished on grounds of principle”.

<sup>2</sup> “‘Gray corruption’ indicates that some elements, usually elites, may want to see the action punished, others not, and the majority may well be ambiguous”.

<sup>3</sup> “‘White corruption’ signifies that the majority of both elite and mass opinion probably would not vigorously support an attempt to punish a form of corruption that they regards as tolerable”.

entre enero de 2010 y julio de 2015, así como la experiencia de interacción regular de quienes esto escriben con el sistema educativo del Estado: en el caso del primer autor, como maestro frente a grupo y luego funcionario de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), y en el caso del segundo, en su calidad de investigador, analista del sistema educativo veracruzano. Tal como describe Del Palacio (2013), la prensa escrita veracruzana debe comprenderse tanto por su carácter regional como por su dependencia política. Así pues, se revisaron los principales medios impresos y electrónicos de Xalapa (*Diario de Xalapa, Al Calor Político*), Veracruz (*El Dictamen, AZ, Notiver*) y de la región sur del Estado (*Diario del Istmo, Agencia del Golfo*). También se realizaron entrevistas no estructuradas a profesores del Movimiento Magisterial Popular Veracruzano (MMPV), del Observatorio Veracruzano de la Educación y a maestros/as sin filiación sindical que participan en el colectivo Insurgencia Magisterial, todo lo cual permitió tejer una secuencia de los sucesos objeto de descripción.

## RESULTADOS

Los resultados dan cuenta de diversas dinámicas o conductas que pueden clasificarse como blancas, grises o negras, según la categorización propuesta.

### CORRUPCIÓN BLANCA: LA SEV ES PARA “LOS MAESTROS”

Existe una serie de conductas ampliamente toleradas tanto por la clase política como por los propios maestros, que tiene que ver con la injerencia desproporcionada del sindicato en la estructura operativa de la SEV. A continuación se describen algunas de estas rutinas, utilizando la clasificación de “alta” y “baja” burocracia (Ornelas, 2008b).

#### *La baja burocracia. La colonización administrativa de la SEV*

Según el último censo oficial, la SEV cuenta con 108 948 maestros de educación básica (INEE, 2015), dimensiones que la sitúan como un área clave para la gobernabilidad del Estado. Hasta antes de la Reforma educativa, impulsada por el gobierno federal en 2013, el pacto corporativo existente funcionaba con acuerdos entre los gobernadores y los líderes del Sindicato nacional de trabajadores de la Educación (SNTE) (Levinson, 2014). Los primeros cedían puestos clave de la operación administrativa de la Secretaría; a cambio, los segundos controlaban a los maestros, evitando el surgimiento de problemas y

apoyando, en contextos electorales, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Hevia, 2014; Ornelas, 2008b).

Estos pactos incluían espacios para el SNTE en diversas esferas, más allá de lo educativo, utilizando para ello su experiencia en la operación electoral (Raphael, 2007); así obtenía también espacios de poder, a cambio de su papel como movilizador antes, durante y después de las elecciones: tal es el caso de los distintos puestos que obtuvo en el Congreso del Estado a lo largo de las últimas legislaturas, incluyendo la diputación plurinominal del “líder moral” de la sección 32 de mismo SNTE en la LXIII Legislatura, maestro Juan Nicolás Callejas (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2016).

De esta forma, tal como lo describió Santibáñez (2008), los líderes del SNTE aún reproducen a escala estatal mucho del poder que tenían a nivel federal. Para políticas clave al interior de la Secretaría de Educación de Veracruz y del gobierno estatal en general, el Sindicato se constituye como jugador con veto (Tsebelis, 2006: 2), debido a lo cual durante décadas fue imposible pensar en la permanencia de un Secretario de Educación sin la aceptación y respaldo de las diferentes secciones del poderoso SNTE.

Esta dinámica de cogobierno SEV-SNTE se presentó como un proceso tan naturalizado, que, hasta antes de la Reforma de 2013, no había cuestionamientos sobre estos pactos por parte de los maestros. La situación era tolerada tanto por la élite política, que sabía que debía negociar con los líderes sindicales magisteriales, y, también por la opinión pública, que veía “normal” que un maestro, o un amigo de los maestros, fuera el Secretario de Educación, que los medios administrativos fueran ocupados por reconocidos líderes sindicales y que los ex secretarios generales fuesen diputados plurinominales en la siguiente legislatura.

¿Cómo se genera esta dinámica? A modo de ejemplo, a continuación se reconstruyen algunas trayectorias de funcionarios de la SEV, propuestos por el SNTE, y el tipo de decisiones que han tomado; decisiones sobre las cuales es posible afirmar que no entran en contradicción con la autoridad formal. Empíricamente, las trayectorias reconstruidas se centran en autoridades que se hallaban en funciones a finales de 2016, en el ocaso de la administración del PRI con Javier Duarte y a escasas semanas de iniciar una alternancia política en el ejecutivo estatal.

*De la cartera sindical a funcionario de la SEV*

Al revisar la trayectoria pública de la administración central de la SEV, es común encontrar que los directores y otros mandos medios y altos tienen fuertes lazos con el SNTE. De los casos analizados, destacan los de quienes antes de ser autoridades en la SEV

ocupaban carteras importantes en los comités sindicales tanto a nivel nacional como estatal. Durante la revisión de la trayectoria de autoridades a las cuales sustituían en la SEV, se pudo confirmar que compartían el mismo recorrido sindical. Otro grupo de funcionarios tenía como antecedente su labor sindical al interior del sistema administrativo estatal, como jefes de sector o supervisores escolares. Los jefes de sector, supervisores y directores de escuela deben su ascenso a los mecanismos internos del SNTE y no tanto a esquemas institucionales de promoción (Guevara, 2012; Ornelas, 2008b). De esta manera, los representantes del Sindicato ocupan puestos en la estructura de la SEV, y esto se considera, una vez más, parte de la normalidad. No constituye problema alguno, ya que la autoridad cede esas parcelas de toma de decisión al SNTE como parte de reglas no escritas. No se aprecia por parte de las autoridades educativas ni sindicales que esta situación pudiese representar conflicto de interés alguno, menos todavía un acto de corrupción.

Sin embargo, con estas prácticas, algunas oficinas de la SEV se convierten en extensiones de control del Sindicato, a tal punto que existen denuncias de prensa donde se muestra cómo, desde las áreas oficiales, con papelería y sellos, se convoca a actividades sindicales, dejando abierta la posibilidad de que quienes se rehúsen reciban una sanción (Antonio, 2016), constituyendo una evidente forma de extorsión (Garzón, 2003). Otra consecuencia de estas prácticas es que, muchas veces, las acciones de control sustituyen al diseño de políticas centradas en la resolución de problemas educativos. Así, en áreas controladas por el SNTE, la función de la Secretaría de Educación se ve limitada a la actividad administrativa y de implementación de programas diseñados a nivel federal, con lo cual disminuye su capacidad de respuesta estatal a la problemática educativa.

Esta colonización, como la define Ornelas, no se encuentra de manera homogénea en todos los niveles educativos. Algunos de ellos, por el número de maestros que lo integran, representan mucho más movimientos de personal y en consecuencia su control es estratégico. En la revisión de las trayectorias de los actuales funcionarios, se puede observar que, en el caso de niveles educativos con mayores dimensiones, como las direcciones de primaria federalizada, secundaria general y secundarias técnicas, el SNTE coloca a profesores que han ocupado alguna cartera dentro del Sindicato, lo cual implica –según uno de los entrevistados– que, por un lado, los maestros de dichos niveles educativos lo identifiquen como autoridad sindical y, por otro, que su lealtad y experiencia en el control de potenciales problemas estén garantizadas. En cuanto a los niveles de menores dimensiones, el SNTE coloca a profesores que ya desempeñan funciones al interior del sistema educativo como jefes de sector o supervisores, muy

cercanos unos y otros al círculo sindical en el poder. Los directores de estas unidades, las más grandes, tienen como antecedente laboral alguna cartera al interior del Comité Ejecutivo de la Sección 32 del SNTE o, en su defecto, se hallan visiblemente muy cercanos al grupo sindical en el poder.

Una segunda práctica es el uso de estos espacios oficiales para realizar labor política en el propio Sindicato. En este sentido, diversos entrevistados coincidieron en afirmar que los puestos en la SEV forman parte del paquete de espacios de poder que la Sección 32 tiene a su disposición para acomodar y equilibrar las fuerzas al interior del Sindicato. En el caso de las direcciones de los niveles educativos con menores dimensiones: educación preescolar, especial y física, los supervisores o jefes de sector comparten la característica de haber sido nombrados por su disciplina y lealtad sindical.

En las trayectorias analizadas, también se observa que, en ocasiones, los puestos en estos niveles educativos se otorgan a profesores ubicados al interior del Estado, en una especie de representación territorial. En este diseño, los jefes de sector funcionan más como figuras políticas que educativas, tal como se ha definido, en otros contextos, a la supervisión escolar (Calvo, 2003; Del Castillo & Azuma, 2011).

#### *La alta burocracia, el equipo político y su capacidad de mantenerse en el poder público*

En Veracruz, la Secretaría de Educación funciona como un espacio de poder político. Más que criterios académicos, es la dinámica política local la que define el nombre de su titular; en consecuencia y tal como se expone a continuación, sus prioridades no son educativas.

La facción dominante de la sección 32 se conoce como “equipo político” y su fuerza es considerable, aunque ha disminuido en los últimos años (Hevia & Antonio, 2016b). Tras las elecciones del 2010, el equipo político del SNTE quedó fortalecido, pues incluso Elba Esther Gordillo, la lideresa histórica del SNTE, que no pertenecía a la misma corriente de dicho “equipo”, acudió por primera vez a la toma de posesión de un gobernador (*Excelsior*, 2010). El SNTE, en posición de fuerza, propuso al gobernador electo que uno de sus representantes, el profesor Fernando González, quien fuera secretario general, ocupara la Secretaría de Educación (Aguilar, 2010). Ante este hecho, un integrante del Observatorio Veracruzano de la Educación comentó en entrevista que “diversas organizaciones sociales y académicos nos reunimos para hacer un llamado al gobernador para evitar que la SEV fuera entregada al equipo político de Callejas”. El mismo entrevistado recuerda que la presión local se conjuntó con un movimiento

nacional que le exigía al gobierno de Calderón romper con la colonización de la SEP en manos del SNTE y de Elba Esther Gordillo. Al final, el gobernador Javier Duarte nombró a Adolfo Mota como secretario de Educación; el SNTE se disciplinó y aceptó tal designación (Aguilar, 2010). Años atrás, Mota se había desempeñado como dirigente del Frente Juvenil Revolucionario y como secretario general y luego presidente estatal del PRI. Fue diputado estatal y federal por ese instituto político, y en el 2004 fue nombrado subsecretario de Desarrollo Educativo y Cultural por el entonces gobernador Fidel Herrera. No existía una trayectoria académica que lo respaldara para desempeñar esta función, pero la Sección 32 del SNTE, validó este nombramiento.

Un año después, en 2015, Mota se apartó de la cartera para contender como diputado federal por el PRI. Duarte nombró a Flavino Ríos Alvarado, político de larga trayectoria en diversos puestos, quien a los pocos meses pasó a ocupar la Secretaría de Gobierno. Así, la Secretaría de Educación fue ocupada por Xóchitl Osorio, antes subsecretaria de Educación Básica por más de 10 años. Estos tres secretarios, si bien no pertenecían a las filas del “equipo político”, no ejercieron veto ni perdieron posiciones en la “baja burocracia”, al contrario, ganaron espacios en otras esferas.

Así, tales negociaciones del “equipo político” muestran su estrategia para permanecer en el poder público: no se enfrenta a la autoridad, pero la obliga a ceder espacios de poder, dentro y fuera del sistema educativo. El SNTE no se quedó con la SEV, pero logró que su líder histórico, Juan Nicolás Callejas, coordinara la bancada del PRI en la Cámara local de Diputados, con lo cual se volvió en un factor de poder que trascendió el ámbito de la educación.

#### CORRUPCIÓN GRIS: EL CONTROL POLÍTICO DE CARGOS PÚBLICOS

Un segundo tipo de conductas pueden ser consideradas “grises”, en el sentido de que un sector importante de la comunidad política, sobre todo por parte de los maestros, entiende que estas prácticas, si no ilegales, son al menos ilegítimas, en términos que generan altos niveles de discrecionalidad y reproducen una respuesta diferenciada (Hevia, 2014).

#### *Reglas no escritas, repartición del poder*

Un hecho a destacar es que los cambios que se realizan cada sexenio, en cuanto a nombramientos políticos en las áreas de influencia de la Sección 32 del SNTE, sólo tocan

las áreas de representación política: direcciones, subdirecciones de nivel y otras áreas similares, pero prácticamente se dejan intactas las áreas de operación académica (llamadas áreas técnicas) y administrativa. Estas figuras también pertenecen al SNTE, pero llevan varios sexenios desempeñándose como personal en “oficinas” de la SEV, respaldados por años de experiencia en estos espacios. La autoridad de la SEV administra la educación a través de las áreas académicas de los distintos niveles sin entrar en conflicto con el SNTE. De este hecho se derivan dos conclusiones: por un lado, el cogobierno SEV-SNTE ocurre cediendo espacios de poder a cambio de control y neutralización de potenciales problemas, y, por otro, no se disputa o impulsa una agenda educativa conjunta; el SNTE cede a la autoridad formal esta función.

Tal diseño de cogobierno funcionó durante varios sexenios para mantener la gobernabilidad del sistema educativo, pero incide de manera negativa en la implementación de políticas públicas en materia educativa, ya que éstas tienen como límite los intereses del SNTE.

#### *Cesión de puestos a grupos políticos afines al gobierno*

Con el control de la alta y baja burocracia de los niveles centrales, no es difícil concluir que el SNTE es uno de los principales factores de poder al interior de la SEV y se ubica sobre todo en la Subsecretaría de Educación Básica. Existen otras dos subsecretarías con menor poder, donde tradicionalmente el gobernador en turno designa a otros grupos. En el actual sexenio, la Subsecretaría de Educación Media y Superior fue otorgada al grupo “Concertación Veracruzana”, de Jorge Uscanga, quien se desempeña actualmente como coordinador general de Atención Ciudadana de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2016). Jorge Uscanga impulsó a su hija Denisse para ocupar dicha Subsecretaría.

Ahora bien, en la Subsecretaría de Desarrollo Educativo se nombró a Nemesio Domínguez, dos veces alcalde nominado por el PRI, director del DIF en el gobierno de Patricio Chirinos, y secretario de organización del Comité Directivo Estatal del PRI durante la Campaña de Javier Duarte para la gubernatura, entre otros puestos que ha ocupado (Velázquez, 2010; Bravo, 2010). Queda claro, al igual que en la Secretaría, que estos nombramientos responden a criterios políticos y no educativos.

Los nombramientos en estas dos Subsecretarías, causaron diversos cuestionamientos públicos y evidenciaron que respondían a intereses políticos; a pesar de ello, las decisiones tomadas se mantuvieron. Es importante puntualizar que estos

cuestionamientos fueron hechos por periodistas y analistas públicos, pero no lograron trascender a la ciudadanía u organizaciones académicas o sociales.

### *Colonización del poder público y redes de incondicionales*

Un efecto del modo en el que se designa a los funcionarios públicos de la SEV es que esta dinámica se reproduce al interior de la Secretaría y las Subsecretarías, creando redes de incondicionales al servicio del funcionario en turno, en detrimento de la educación. Daremos cuenta, en las siguientes líneas, de dos casos emblemáticos que describen estas redes de incondicionales y los daños potenciales que causan: al primero lo hemos denominado “De secretario particular a subsecretario” y al segundo “El Multifunciones”.

#### “De secretario particular a subsecretario”

El 25 de julio de 2016, la secretaria de Educación de Duarte, Xóchitl Osorio, nombró al nuevo subsecretario de Educación Básica (SEV, 2016), sin que se encontrara, en una revisión de las declaraciones públicas de la secretaria en fechas anteriores y posteriores al nombramiento, una explicación que clarificara el sustento de esa decisión. Este hecho es otro aspecto que explica esta dinámica institucional: existe una fuerte opacidad en las actuaciones de estas figuras públicas, y ello imposibilita el acceso a información sobre el sentido de decisiones clave, dificultando la mínima rendición de cuentas públicas de una dependencia de carácter estratégico, como es la SEV.

En el artículo noveno del Reglamento interior de la SEV (Gaceta Oficial, 119, 2006), se expone 32 atribuciones a la Subsecretaría de Educación Básica, las cuales bosquejan el perfil de funcionario que habrá de ocuparse de esta área de la Secretaría. Al revisar el currículo del funcionario seleccionado, se observa que no tiene un perfil académico que avale tal encomienda, así como tampoco la experiencia para desempeñarse en tal función. La trayectoria pública de este funcionario (SEV, 2016a), lo ubica como secretario particular de la actual Secretaria de Educación durante más de 10 años. Al buscar en el Reglamento interno de la SEV (2016) las atribuciones del cargo de “secretario particular”, no se encontró esta figura.

Según maestros con experiencia en la administración central de la Secretaría, las principales funciones del secretario eran llevar la agenda de reuniones y acuerdos, realizar los trámites que se le encomendaran y ser el filtro para las audiencias con su superior. Los entrevistados coincidieron en que su función, durante más de una década,

fue eminentemente de subordinación administrativa. Por ello, comentan los entrevistados, sorprendió su nombramiento como subsecretario de Educación Básica, pues pasó de coordinador de agenda a ocupar el segundo puesto más importante de la Secretaría de Educación, con una alta responsabilidad académica. Sobre esta situación, los maestros hacen una interpretación dual: por un lado, la secretaria de educación en turno buscaba mantener un control total sobre la Subsecretaría de Educación Básica y por ello nombró a alguien de bajo perfil y probada lealtad; por otro lado, no tenía en su equipo cercano personal con perfil para realizar esta función.

Este ejemplo muestra, en toda su dimensión, la dinámica para integrar los equipos de trabajo. El superior, sea de la parte “oficial” o de la sindical, selecciona a su equipo, no por las funciones que van a desarrollar, sino por el grado de lealtad y subordinación que son capaces de garantizar.

#### “El Multifunciones”

Un caso similar al mencionado es la designación del oficial mayor de la SEV. De acuerdo con su currículo público (SEV, 2016b), éste no cuenta con formación pedagógica, administrativa o financiera que lo habilite para las funciones que le han encomendado. A pesar de ello, su trayectoria revela que, nombrado por la actual secretaria de Educación, pasó de puestos administrativos diversos, a ocupar, por un breve periodo, la Subsecretaría de Educación Básica, y luego a fungir como titular de la Oficialía Mayor. Al igual que el caso anterior, las principales virtudes de este funcionario, según los entrevistados, es su lealtad y subordinación a la actual secretaria, para cuya permanencia el cogobierno con el área federal del SNTE se complementa con una red de incondicionales en puestos clave, lo cual le permite una operación centralizada y de absoluta subordinación.

#### *Redes de control a través de la incorporación de “oposidores” a puestos públicos*

Un tercer mecanismo sumamente útil para mantener estas “áreas grises” está determinado por las relaciones de grupos de poder hegemónicos con facciones y sindicatos opositores. En Veracruz, hay sindicatos estatales que cumplen con la misma función que el ala federal del SNTE: controlar y evitar potenciales problemas a la SEV.

Al respecto, esta red política al interior de la Secretaría parece haber utilizado, desde hace alguno años, la estrategia de formar sindicatos estatales para neutralizar

potenciales conflictos, creando parcelas de poder en torno a liderazgos individuales y de grupo; eso ha evitado que los maestros estatales constituyan un bloque con la fuerza suficiente para disputarle a la SEV espacios de poder, como en el caso de la Sección 32 del SNTE. Esto explicaría el incremento inusual del número de sindicatos educativos en los últimos años: hasta abril de 2016, había registrados 19 de carácter estatal (IPE, 2016), aunque en realidad el número es mayor, pues algunos están a la espera de su Toma de nota, o bien, algunos de los formalmente constituidos se han dividido y están en disputa legal por el nombre, tal es el caso del Sindicato Democrático de Trabajadores de la Educación de Veracruz (SDTEV) y del Sindicato Innovador Magisterial Veracruzano (SIMVE).

Un indicador de la capacidad de un sindicato estatal para disputarle parcelas de poder a la SEV se mide por su número de agremiados; éstos van de 24 (Sindicato Auténtico de Trabajadores de la Educación de Veracruz), hasta 26 mil (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección 56). Esta situación le impide a los sindicatos estatales más fuertes tener posición de veto.

Para mantener el control y la colaboración de los sindicatos estatales más fuertes, el grupo de poder al interior de la SEV optó por “conceder” a dos de ellos diversos puestos en la SEV: fue el caso de la Dirección General de Primaria Estatal, en la Dirección General de Educación Inicial y Preescolar y en la Dirección de Educación Normal. Este mecanismo de control le permitió a la SEV enfrentar, con relativo éxito, la Insurgencia magisterial del 2013 en contra de la Reforma Educativa impulsada por el gobierno federal (Hevia & Antonio, 2016b). Paralelo a estos espacios de poder en la SEV, a través del PRI, el gobernador en turno concedió a estos sindicatos algunos espacios: una Suplencia en la fórmula para senador de la República, candidaturas para diputados y presidentes municipales, y apoyo para fortalecer al Partido Nueva Alianza, impulsado por el SNTE nacional.

#### CORRUPCIÓN NEGRA: IRREGULARIDADES ENCONTRADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El 12 de octubre de 2016, en un acto inédito, el entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte, pidió licencia a su cargo por investigaciones sobre peculado (DEMOS, 2016). Además de los pliegos de observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Duarte acumuló una serie de denuncias que, juntas, crearon las condiciones para lo que Heidenheimer (2011) denominó “corrupción negra”, caracterizada por generar

“un consenso de condena y deseo de castigo por razones de principios en la mayoría de las opiniones de la élite y la opinión pública” (p. 152).

Entre los indicadores que pueden explicar este “consenso de condena”, se encuentran los siguientes:

- Un endeudamiento público que la ubica entre las “cinco mayores” de los últimos 20 años (Nieto, 2016).
- En 2012, en el marco de las elecciones por la presidencia de la República, Duarte “obtuvo préstamos por 12 mil millones de pesos”, acumulando hasta ese momento “40 mil millones de deuda pública... casi el doble de lo que había recibido en 2010”.
- En 2016, la ASF denunció que Duarte había sido “el mandatario local con la mayor cantidad de recursos federales recibidos y no explicados: 35 mil millones 421 mil 700 pesos entre 2011 y 2014, el mayor monto con ejercicio desconocido de las 32 entidades de la República”.
- El “anterior Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que presidía Manlio Fabio Beltrones Rivera, buscó removerlo desde entonces de su cargo de Gobernador”, lo cual no se concretó.
- El “pasado 2 de septiembre [del año 2016], la Comisión Nacional de Justicia Partidaria [del PRI] anunció que había suspendido temporalmente los derechos como militante del veracruzano”, luego de una denuncia interna para expulsarlo del partido.
- Durante el gobierno de Duarte, Veracruz “vivió uno de sus periodos de mayor violencia de los últimos años, convertido en territorio de asesinatos masivos, entierros clandestinos, secuestros y, como en ningún otro estado mexicano, crímenes contra periodistas: 19 periodistas asesinados desde 2010... y cinco más están desaparecidos”.
- Duarte “acumuló ocho recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) entre 2013 y 2015 por diferentes violaciones a los derechos elementales de sus ciudadanos.
- Los gastos por concepto de publicidad gubernamental pasaron de “50 millones de pesos” en 2011, a “304 millones de pesos” en 2016.
- “56 por ciento de la población (...) vive por debajo de la línea de bienestar, en pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)”.

- Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “en el gobierno de Duarte, 543 personas habían sido secuestradas, mil 762 extorsionadas y se registraron 4 mil 088 homicidios dolosos”.
- “La crisis de las desapariciones en Veracruz es uno de las más cruda en el país... Grupos de buscadores, integrados por familiares, hablan de miles de muertos, desaparecidos y secuestrados que incluso han sido borrados de las estadísticas”.
- Duarte reconoció que tenía deudas con diversos empresarios, proveedores, trabajadores e instituciones, además del Instituto de Pensiones del Estado (IPE) y la Universidad Veracruzana (UV).

En la Secretaría de Educación de Veracruz, la Auditoría Superior de la Federación también documentó, desde el año 2011, diversos ilícitos que abonaron al “consenso de condena”. Las observaciones pueden ser revisadas en los “Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento” de distintos fondos relacionados con el financiamiento público a la educación.

En el Informe 2011 (ASF: 1-2), entre otros aspectos se reportaba, por ejemplo, que “la SEFIPLAN (Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado) y la SEV (...) presentan diferencias en sus reportes, aun cuando se emiten del mismo sistema implementado, por lo que no concilian sus cifras”; la SEV no cuenta con “controles suficientes para determinar el pago del pasivo”, además de que “no cuenta con la documentación que ampare el pago de los proveedores”; se desconoce la aplicación y destino de 2,719,995.9 miles de pesos”.

En el Informe 2012 (ASF: 1-3), se destaca que “la SEV no cuenta con los controles para los movimientos de personal de los centros de trabajo”; “las entidades realizaron erogaciones no financiables con el fondo (público)”; “se destinaron recursos para el pago a personal comisionado al sindicato (lo cual es ilegal)”, y también que “la SEV no realizó con la SEP (Secretaría de Educación Pública) la conciliación por tipo de plaza, docentes, administrativas y directivas, y número de horas de nivel básico y normal, por centro de trabajo”.

Conforme avanzaba el sexenio, aumentaban las observaciones de la ASF, resultado de sus auditorías. Así, en el Informe de 2013 (ASF: 1-2,3,5), puntualiza que se hallaron “deficiencias de control de los procesos de remuneraciones y pagos al personal en cuanto a la supervisión de pagos indebidos a personal en comisión sindical y centros de trabajo no financiables con el fondo (público)”; “deficiencias de control del proceso de gastos de

operación, al ejercer recursos del fondo, en gastos que no corresponden a los fines y objetivos del fondo o que corresponden a otros ejercicios fiscales”; falta de conciliación y soporte documental de las erogaciones realizadas con base en los gastos de operación contabilizados como ejercidos”; además,

Deficiencia de control, conciliación y comunicación entre SEFIPLAN y la SEV, puesto que se observa la falta de cumplimiento de los pagos de terceros en tiempo y forma, así como la no presentación de la documentación soporte de las erogaciones realizadas en base a los pagos realizados y contabilizados como ejercidos, lo cual resta transparencia en el avance presupuestal.

En el Informe en referencia, la ASF le solicitaba al gobierno de Duarte que proporcionara:

la documentación que acredite el registro contable, el ejercicio y la aplicación de los rendimientos financieros generados por 66,557,083.87 pesos (sesenta y seis millones quinientos cincuenta y siete mil ochenta y tres pesos 87/100 M.N.) correspondientes a rendimientos financieros generados pendientes por ejercer.

En el mismo Informe, la ASF solicita la:

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal Para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) instruya a quien corresponda con el propósito de que audite a la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), que se identifica como presunto evasor (...) a fin de constatar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, debido a que no pagó el total del Impuesto Sobre la Renta (ISR) durante el ejercicio fiscal 2013.

Ya para 2014, la ASF reportaba en su Informe (pp. 85-86) los siguientes “resultados destacados”:

falta de documentación comprobatoria del importe ministrado por la TESOFE contra los pagos realizados a cuenta de la SEV por 1,067,101.0 miles de pesos; pago de bonos, compensaciones y estímulos no autorizados por la SEP por 122,356.0 miles de pesos; pago de trabajadores comisionados al SNTE por 139,882.9 miles de pesos, adicionalmente se tiene un monto por aclarar de 3,848,673.5 miles de pesos referente a rendimientos financieros no ejercidos y a la falta de pago de terceros institucionales ISR, SAR y RCV.

Se determinó(aron) 13 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 10 restante(s) generó(aron): 2 Promoción(es) del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 3 Solicitud(es) de Aclaración y 7 Pliego(s) de Observaciones.

La Secretaría de Educación del Estado de Veracruz no dispone de un adecuado sistema de control interno que le permita identificar y atender los riesgos que limitan el cumplimiento de los objetivos del fondo, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos, lo que incidió en las irregularidades determinadas en la auditoría.

Al cierre de este trabajo, sólo se contaba con el Informe de la ASF hasta el ejercicio 2014, no obstante, los citados informes permiten caracterizar el tipo de gestión que existe en la Secretaría de Educación de Veracruz.

Finalmente, en el mes de julio de 2016, la Auditoría Superior de la Federación, acusó al gobierno de Veracruz de malas prácticas, e

informó que los señalamientos realizados al gobierno veracruzano, entre 2011 y 2014, superan los 35 mil millones de pesos, de los cuales 4 mil 770 corresponden a simulación de reintegros; es decir, regresa los recursos que, según la Auditoría, no fueron aplicados correctamente, para luego retirarlos de cuentas donde los depositaron. (Cortés, 2016)

## CONCLUSIONES

Hace más de dos décadas, Jonathan Fox escribió el clásico texto sobre la dificultad de transitar del clientelismo a la ciudadanía en México (Fox, 1994). Las dinámicas descritas ilustran cómo una serie de acciones que en otros contextos políticos serían “corrupción negra”, en contextos poco democráticos son más bien “grises” o incluso “blancas”. Esta dinámica se convierte, así, en una suerte de círculo vicioso donde la desmotivación por cambiar el estado de cosas es causa y a la vez consecuencia de la tolerancia de los actores por estas prácticas que no reconocen como problemáticas.

El proceso de “colonización” de la SEV es quizá el ejemplo más evidente de cómo, en contextos de corporativismo y relaciones de clientelismo más que de ciudadanía, los actos irregulares se naturalizan como si fuesen legítimos, o al menos no ilegales. Quien cuestiona la legitimidad de que líderes sindicales sean a la vez autoridades educativas, con las consecuencias aquí descritas, constituye la excepción más que la regla. Los propios maestros parecen acatar este estado de cosas como parte de las reglas del juego de un sistema que no es posible transformar, y, por lo tanto, no generan una masa crítica que permita cambiar la correlación de fuerzas al interior de este campo de política (Hevia & Antonio, 2016a).

Otra discusión substancial a partir de estos hallazgos es la importancia de las redes y las facciones para mantener y reproducir estas conductas. La fortaleza de la facción

“equipo político” en el campo de la educación muestra la necesidad de forjar redes amplias de colaboración al interior de diversas agencias para administrar e incrementar el poder generado, en parte, por conductas “grises” que en diversos contextos, incluyendo la legislación, se consideran corruptas.

Los resultados presentados permiten, por último, emprender una agenda de investigación que incluya las conductas que tienen lugar a nivel de escuela, bajo esta misma posibilidad de clasificarlas como blancas, grises o negras.

## REFERENCIAS

- ABED, G. T., & GUPTA, S. (Eds.). (2002). *Governance, Corruption, and Economic Performance*. International Monetary Fund.
- ABRAMO, C. W. (2005). Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção | . *Novos Estudos - CEBRAP*, (73), 33-37.
- AGUILAR, M. (2010). Legítimo, el nombramiento de Adolfo Mota y su equipo en la SEV: Ulises Ochoa. Recuperado el 13 de octubre de 2016, a partir de [http://www.alcalorpolitico.com/informacion/legitimo-el-nombramiento-de-adolfo-mota-y-su-equipo-en-la-sev-ulises-ochoa-61740.html#.V\\_\\_9RejhDIU](http://www.alcalorpolitico.com/informacion/legitimo-el-nombramiento-de-adolfo-mota-y-su-equipo-en-la-sev-ulises-ochoa-61740.html#.V__9RejhDIU)
- AKPANUKO, E. (2012). Combating Corruption and Fraud for Sustainable Development: Beyond Audit Procedures and Rules. *Research Journal of Finance and Accounting*, 3(11), 24-36.
- ALT, É., & LUC, I. (2012). *L'esprit de corruption*. Lormont (Gironde): Le bord de l'eau.
- ANTONIO, O. (2016). Mientras los maestros no reciben pagos, Xóchitl Osorio opera a favor de Callejas. *Portal Insurgencia Magisterial*. Xalapa, Veracruz. Recuperado de <http://insurgenciamagisterial.com/mientras-los-maestros-no-reciben-pagos-xochitl-osorio-opera-a-favor-de-callejas/>
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz. Misión a México* (No. A/HRC/14/25/Add.4). New York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2014). Gasto federalizado educación básica y para adultos. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal Informes de las Auditorías Financieras y de Cumplimiento. Recuperado el 17 de octubre de 2016, a partir de [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha\\_GF\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha_GF_a.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013). Gobierno del Estado de Veracruz. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 12-A-30000-14-0536 GF-058. Recuperado el 17 de octubre de 2016. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0619\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0619_a.pdf)

- \_\_\_\_\_. (2012). Gobierno del Estado de Veracruz. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 12-A-30000-14-0536 GF-058. Recuperado el 16 de octubre de 2016. [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0536\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0536_a.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2011). Gobierno del Estado de Veracruz. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-A-30000-02-0629 GF-056. Recuperado el 16 de octubre de 2016, a partir de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/2011\\_0629\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/2011_0629_a.pdf)
- BACKHOFF, E., & CONTRERAS ROLDÁN, S. (2014). “Corrupción de la medida” e inflación de los resultados de ENLACE. *Revista mexicana de investigación educativa*, 19(63), 1267-1283.
- BENAVIDES, E. O. (2012). Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y educación en Colombia 2004-2010. *Tendencias*, 13(1), 9-35.
- BENSUSÁN, G., & TAPIA, A. (2013). El SNTE y la calidad educativa: Una agenda de investigación. *Revista mexicana de sociología*, 75(4), 557-587.
- BRAVO (2010, febrero 18). Nemesio Domínguez toma posesión Como secretario de Organización del CDE del PRI. Recuperado a partir de <http://www.diarioeyipantla.com/nemesio-dominguez-toma-posesion-como-secretario-de-organizacion-del-cde-del-pri/>
- CALVO, B. (2003). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. México: IEEP-UNESCO, CIESAS.
- CANO, A., & AGUIRRE, A. (2008). *Doña Perpetua: el poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*. México: Grijalbo.
- CARBONELL, M., & VÁZQUEZ (Eds.). (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México: IFE, ITAM, Siglo XXI.
- CÁRDENAS, S. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(2), 52-72.
- CASTILLA, S. R. (2008). Educación sin corrupción en el Perú: Lecciones de una intervención combinada entre el estado y la sociedad civil. *U4 Brief*, 2008(21). Recuperado a partir de <http://www.cmi.no/publications/publication/?3089=educacion-sin-corrupcion-en-el-per>
- CIEDH & ITESM. (2009). *La corrupción y los derechos humanos: estableciendo el vínculo*. México.
- CONEVAL (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz 2012*. <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf>

- CORTÉS, J. V. (2006). *Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca*. México: SNTE.
- CORTÉS, N. (2016). Por denuncias, van por 46 auditorías más contra Duarte. Recuperado el 17 de octubre de 2016, a partir de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/por-denuncias-van-por-46-auditorias-mas-contra-duarte.html>
- DEL CASTILLO, G., & AZUMA, A. (2011). *Gobernanza local y educación / La supervisión escolar*. FLACSO México. Recuperado a partir de <http://publicaciones.flacso.edu.mx/index.php/libro?sobi2Task=sobi2Details&catid=2&sobi2Id=485>
- DEL PALACIO, C. (2013). Violencia en los medios de comunicación de Veracruz. En OLVERA, A., ZAVALA, A., & V. ANDRADE (Eds.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- DEMOS. (2016). Duarte de Ochoa solicita licencia. *La Jornada*. Recuperado el 16 de octubre de 2016. de <http://www.jornada.unam.mx/2016/10/13/politica/003n1pol>
- DRONZINA, T., & RANGELOV, R. (2007). El director como gestor en la lucha contra la corrupción en educación: el caso de Bulgaria. *Revista española de educación comparada*, (13), 193-210.
- DUARTE, J. (1994). Corrupción en la Educación Pública e Inequidad en Colombia: Algunas Observaciones. CEPEDA, F. (Coord.), *La Corrupción Administrativa en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- ESTÉVEZ, A. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29), 43-85.
- EXCELSIOR. (2010, diciembre 1). Asume Javier Duarte el gobierno de Veracruz. Recuperado el 13 de octubre de 2016, a partir de <http://www.excelsior.com.mx/node/692653>
- FOX, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, 46(2), 151-184.
- GACETA OFICIAL (2006). Reglamento interior de la Secretaría de Educación de Veracruz, (119), Núm. Ext. Recuperado el 14 de octubre de 2016, a partir de [http://www.sev.gob.mx/secretaria/normatividad/sev/gaceta\\_completa.pdf](http://www.sev.gob.mx/secretaria/normatividad/sev/gaceta_completa.pdf)
- GARZÓN, E. (2003). Acerca del concepto de corrupción. En CARBONELL, M., & VÁZQUEZ, R. (Eds.), *Poder, derecho y corrupción* (pp. 19-44). México: IFE; ITAM; Siglo XXI.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2000). *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*. Guadalajara, México: ITESO, UdG, UCOL, Secretaría de Educación Jalisco.
- GUEVARA, G. (2012). Leyes que sustentan el poder del SNTE. *Nexos*. Recuperado a partir de <http://www.nexos.com.mx/?p=14833>

- H. CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2016). Diputados. LXIII legislatura. Recuperado el 13 de octubre de 2016, a partir de <http://www.legisver.gob.mx/?p=dipcurr&dip=397&idLeg=6>
- HALLER, D., & SHORE, C. (Eds.). (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Pluto Press.
- HEIDENHEIMER, A. J. (2011). Perspectives on the Perception of Corruption. En JOHNSTON, M., & HEIDENHEIMER, A. J. (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp. 141-153). Transaction Publishers.
- HEINEMAN, B. W., & HEIMANN, F. (2006). La prolongada guerra contra la corrupción. *Foreign Affairs en español*, 6(3), 105-118.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, L. (2011). Cero en conducta: resistencia magisterial y privatización de la educación pública. En VELOZ, N. (Ed.), *El sindicalismo magisterial y la definición de políticas públicas en la educación básica en México* (pp. 135-153). México: UAM-A, Eón.
- HEVIA, F. J. (2014). *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios del siglo XXI*. México: CIESAS.
- \_\_\_\_\_. (2016a). En dictamen. Relaciones contenciosas y capacidades estatales en la educación. El caso Veracruz. En Monsiváis, A. (Ed.), *Legitimidad cuestionada*. Tijuana, México: COLEF.
- \_\_\_\_\_. (2016b). Ni voto de castigo ni acarreo masivo. Fragmentación e incertidumbre en el voto magisterial en Veracruz en las elecciones de 2015. En *Proyecto Paradojas*. México: En dictaminación.
- ICHRP. (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. México: Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos.
- IDROVO, Á. J. (2005). Desigualdad en el ingreso, corrupción y esperanza de vida al nacer en México. *Revista de Salud Pública*, (2), 121-129.
- INEE. (2015). Banco de Indicadores Educativos. Recuperado el 13 de octubre de 2016. [http://www.inee.edu.mx/bie\\_wr/mapa\\_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/EF/Ver/2014\\_EF\\_Ver.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2014/PanoramaEducativoDeMexico/EF/Ver/2014_EF_Ver.pdf)
- IPE. (2016). Derechohabientes Activos y Pensionados. Recuperado a partir de <http://www.ipever.gob.mx/informacion-institucional/derechohabientes-por-sindicato/>
- LAPORTA, M., & ÁLVAREZ, S. (Eds.). (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- LEVINSON, B. A. (2014). Education reform sparks teacher protest in Mexico. *Phi Delta Kappan*, 95(8), 48-51. <https://doi.org/10.1177/003172171409500811>
- LOMNITZ ADLER, C. (Ed.). (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: CIESAS. M.A. Porrúa.

- LÓPEZ ROLDÁN, P. (1996). La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers: revista de sociología*, (48), 9-29.
- MALEM SEÑA, J. (2000). La corrupción política. *Jueces para la democracia*, (37), 26-34.
- MARTÍNEZ CARAZO, P. C. (2006). El método de estudio de caso estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista científica Pensamiento y Gestión*, (20), 165-193.
- MORDUCHOWICZ, A., & AIRES, B. (2003). *Eficiencia y corrupción en educación. El caso argentino*. Documento presentado en el seminario internacional Strategies to improve transparency and accountability in education. Guanajuato, Mexico. <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/transparencia/Argentina.pdf>
- MORRIS, S. D., & BLAKE, C. H. (2010). *Corruption & Politics in Latin America. National & Reginal Dynamics*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Pub.
- NIETO, S. (2016). Los Pinos, el PRI y medios lo aplaudieron. Ahora, Duarte es un “monstruo”. Recuperado el 17 de octubre de 2016, a partir de <http://www.sinembargo.mx/13-10-2016/3103257>
- OECD (2012). *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia*. OECD Publishing.
- OLVERA, A., ZAVALA, A., & ANDRADE, V. (Eds.). (2012). *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*. Xalapa: COVECYT-UV.
- ORNELAS, C. (2008a). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, (37), 445-469.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- PENALVA, J. (2011). *Corrupción en la universidad. El ocaso de la educación: el triunfo de la endogamia*. Madrid: Ciudadela.
- PETROV GEORGY, & TEMPLE PAUL. (2004). *Corruption in Higher Education: Some Findings from the States of the Former Soviet Union*. OECD Publishing. Recuperado a partir de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/corruption-in-higher-education\\_hemp-v16-art8-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/corruption-in-higher-education_hemp-v16-art8-en)
- POISSON, M. (2010). *Corruption and education* (Educational Policy Series No. 11). París: IPE-Unesco.
- RAPHAEL, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta Mexicana.
- SANTIBÁÑEZ, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 419-443.
- Secretaría de Educación de Veracruz. (2016). Rinden protesta Rosendo Pelayo como Oficial Mayor y Gaudencio Hernández como subsecretario de Básica. Recuperado el 14 de octubre de 2016, a partir de <http://www.sev.gob.mx/servicios/noticias/mostrar/?id=6043>
- SEP. (2016). Portal de Obligaciones de Transparencia. Recuperado el 14 de octubre de 2016, a partir de

- [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/directorio/consultarDirectorio.do?method=consulta&idServidorPublico=1239&\\_idDependencia=11](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/directorio/consultarDirectorio.do?method=consulta&idServidorPublico=1239&_idDependencia=11)
- SEV. (2016a). Directorio institucional. Recuperado el 15 de octubre de 2016, a partir de <http://www.sev.gob.mx/secretaria/directorio/institucional/Curriculum/ghg.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2016b). Directorio institucional. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.sev.gob.mx/secretaria/directorio/institucional/Curriculum/rrpv.pdf>
- SORIANO, R. (2011). La corrupción política: tipos, causas y remedios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (45), 382-402.
- STREET, S. (1992). El SNTE y la política educativa, 1970-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(2), 45-72. <https://doi.org/10.2307/3540980>
- TAPIA, M. (2004). Federalización y gestión educativa estatal: el caso de Morelos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), 361-401.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Ed.). (2016). *Corruption Perceptions Index 2015*. Berlin.
- TSEBELIS, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TURRENT, V. (2009). Combate a la corrupción en la educación: Promoción de las prácticas responsables mediante el monitoreo de presupuestos. *U4 Brief*, 2009(8). <http://www.cmi.no/publications/publication/?3390=combate-a-la-corrupcion-en-la-educacion>
- VELÁZQUEZ, L. (2010). Carta Abierta a Nemesio Domínguez Domínguez/05 de diciembre de 2010. Recuperado el 14 de octubre de 2016, a partir de <http://blog.expediente.mx/nota/43/periodico-de-veracruz-portal-de-noticias-veracruz/carta-abierta-a-nemesio-dominguez-dominguez05-de-diciembre-de-2010>