

## LA EDUCACIÓN DE LOS MANDARINES MEXICANOS, 1970-2014

SEBASTIÁN GARRIDO DE SIERRA

### Resumen:

Este trabajo estudia el vínculo entre las universidades y la élite burocrática federal en México. Utilizando una nueva base de datos sobre la educación superior de los mil 448 funcionarios públicos que ocuparon un puesto en la alta burocracia federal entre 1970 y 2014, analizo cuál fue la formación académica de estos burócratas, dónde cursaron sus estudios y qué disciplina(s) estudiaron. Los resultados revelan la sostenida disminución del porcentaje de burócratas que cursaron la licenciatura en instituciones públicas, particularmente la Universidad Nacional Autónoma de México, el predominio de las instituciones extranjeras en la formación de posgrado y la alta concentración de disciplinas estudiadas por estos funcionarios.

### Abstract:

This research studies the link between universities and the federal bureaucratic elite in Mexico. Using a new database of the higher education of 1,448 public servants who filled a high position in the federal bureaucracy between 1970 and 2014, I analyze the academic training of these workers, and the place and discipline(s) they studied. The results reveal the constant decreased percentage of such government employees who did their undergraduate training at public institutions, particularly at the Universidad Nacional Autónoma de México, the predomination of foreign institutions in graduate work, and the high concentration of disciplines these individuals studied.

**Palabras clave:** instituciones de educación superior, inserción laboral, trayectoria profesional, administración pública, poder político, México.

**Keywords:** institutions of higher education, employment, professional trajectory, public administration, political power, Mexico.

---

Sebastián Garrido de Sierra: catedrático Conacyt comisionado al Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas. Carretera México-Toluca 3655, Edificio de Investigación, 1er piso, col. Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México, México. CE: [sebastian.garrido@cide.edu](mailto:sebastian.garrido@cide.edu)

Esta investigación fue apoyada financieramente por el proyecto de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: "Investigación de soporte para el Proyecto Talentum; Impulso al Talento intelectual sobresaliente".

## Introducción

Las universidades son vitales para entender a la élite<sup>1</sup> de un país. Junto con la familia y los clubes sociales, las instituciones de educación superior (IES) desempeñan un papel crucial en la creación y distribución del capital social, cultural y de conocimiento que las élites necesitan para emerger, sobrevivir o renovarse (Bourdieu, 1986; Khan, 2012). Las aulas, pasillos y cafeterías universitarias suelen ser espacios fértiles y propicios para que los futuros miembros de la élite generen las redes sociales que les permitirán coordinar sus acciones, transmitir información y aumentar sus posibilidades de ser mutuamente reclutados en el mercado laboral (Bourdieu, 1986; Brezis y Crouzet, 1999; Camp y Cetto, 1981; Camp, 2006). Es también en las universidades en donde se enseñan y refuerzan muchos de los códigos culturales que la élite utiliza para definir su identidad y excluir a otros grupos sociales (Lamont, 1994; 1996), así como en donde se forjan y transmiten las ideas y el conocimiento que permiten a la élite encontrar o construir intereses comunes (una “ideología”) y defenderlos.

El importante papel de las universidades en la élite de un país es un requisito indispensable para explicar tanto la composición de los sectores políticos y económicos más privilegiados como por qué estos grupos son poseedores de un desproporcionado control sobre el acceso o goce de ciertos recursos; por ello, es pertinente saber dónde y qué estudiaron sus integrantes.

Las respuestas a estas preguntas son particularmente relevantes en el caso de México, porque el vínculo entre las IES y la élite se transformó profundamente durante los últimos 45 años. Por un lado, el sistema de educación superior experimentó una profunda transformación caracterizada por: *a)* el notable crecimiento de la matrícula de licenciatura, *b)* la diversificación del tipo de IES y programas académicos y *c)* la expansión del subsistema de IES privadas (Latapí, 1980; López Zárata, 1996; Silas, 2005). Por otro lado, desde comienzos de la década de 1980, México experimentó la progresiva democratización y pluralización de la vida política. Este proceso no solo permitió la llegada de nuevos partidos al poder, sino que también transformó los mecanismos tradicionales de reclutamiento de la clase gobernante.<sup>2</sup>

Ante la notable expansión de la matrícula de educación superior y del número/tipo de IES, así como la apertura de nuevos canales y formas de acceder al poder en las últimas cuatro décadas, ¿qué sabemos del vínculo

entre las universidades y la élite política?, ¿dónde estudiaron los miembros que han formado parte de la élite mexicana en las últimas décadas?, ¿qué tan relevantes han sido las universidades públicas, privadas y extranjeras en este proceso?, ¿qué tipo de disciplinas han sido las más estudiadas por la élite a lo largo del tiempo?, ¿cómo cambió –si es que lo hizo– el papel de estas instituciones educativas en la formación y el reclutamiento de la élite en los últimos 45 años?, ¿cuál ha sido el papel del Estado en este proceso?

Diversos autores han abordado estas preguntas de forma más o menos directa (entre otros, Babbs, 2001; Ballinas, 2001; Camp y Cetto, 1981, 2006; Mallo, 2014; Romero, 2011; Smith, 1979). Si bien estos estudios proveen valiosas aportaciones, todos enfrentaron un serio constreñimiento empírico: la carencia de datos sistematizados sobre la formación académica de la élite política mexicana. Como resultado, las investigaciones existentes basan su análisis en universos relativamente pequeños de individuos. Ya sea porque los autores deciden concentrarse en los miembros de un sector de la administración federal (por ejemplo, el gabinete económico) o porque optan por estudiar una muestra de individuos que ellos consideran representativa del total.

El objetivo de este texto es contribuir a reducir estas limitaciones empíricas para abordar el vínculo entre las universidades y la élite política desde una perspectiva general. En este trabajo presento y analizo una base de datos inédita sobre la formación académica a nivel superior de la *élite burocrática federal* –los mandarines mexicanos, parafraseando a Roderic Ai Camp–. Ese conjunto relativamente pequeño de altos funcionarios que, retomando la definición de élite, tienen un vasto control o acceso a los recursos de la administración federal.

La base de datos incluye más de 40 variables para cada uno de los mil 448 titulares que ocuparon una posición en la alta burocracia federal entre 1970 y 2014.<sup>3</sup> Si bien una parte importante de esta información puede ser consultada de forma *individual* en excelentes diccionarios biográficos (p. ejemplo, Camp, 2011 o Musacchio, 2002) y en Internet, esta es –hasta donde sé– la primera base de datos que contiene información actualizada sobre la educación superior de los funcionarios públicos que ocuparon un alto puesto en la burocracia federal en los últimos 45 años.

El análisis estadístico de esta base de datos se concentra en tres preguntas: ¿cuál es la formación académica de los mandarines mexicanos de cada uno de los ocho sexenios considerados?, ¿dónde cursaron la licenciatura,

maestría y/o doctorado? y *¿qué* disciplina estudiaron en cada nivel académico? Las respuestas a estas tres interrogantes ofrecen un panorama general de los vínculos entre las universidades y la élite burocrática mexicana, así como asideros empíricos para comenzar a plantear hipótesis en torno a este fenómeno y profundizar el análisis.

Los resultados de este estudio muestran, por ejemplo, que prácticamente todos los mandarines incluidos en el análisis cursaron cuando menos la licenciatura, y más de la mitad tienen estudios de posgrado. Los datos también indican que, de forma contraria a lo que ocurre en otros países, el universo de instituciones educativas en las que los mandarines mexicanos cursaron la licenciatura se diversificó significativamente a partir del sexenio de Vicente Fox.<sup>4</sup> El patrón es el opuesto para los posgrados: hasta antes del sexenio de Enrique Peña Nieto, los altos funcionarios prefirieron un universo cada más reducido de universidades.

Además, aunque las instituciones públicas formaron a la mayor parte de los altos burócratas a nivel licenciatura, su relevancia disminuyó sustantivamente en las últimas dos décadas. La proporción de mandarines que cursó la licenciatura en una institución pública pasó de 92.8% en la administración de Luis Echeverría a 58.3% en la de Enrique Peña Nieto, llegando a su punto más bajo (40%) en el sexenio de Felipe Calderón. Por su parte, más de 40% de los mandarines de cualquier administración que cursaron una maestría y/o doctorado lo hicieron en instituciones extranjeras.

Uno de los resultados más relevantes de este análisis es que si bien la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue la principal formadora de altos funcionarios a nivel licenciatura en el periodo analizado –cuatro de cada 10 estudió la carrera en sus aulas–, este predominio se redujo sustancialmente desde el sexenio de Salinas de Gortari y llegó a su punto más bajo en la administración de Calderón (solo 15% de los mandarines de ese sexenio estudió la licenciatura en la Universidad Nacional). El espacio perdido por la UNAM fue ganado por dos universidades privadas –el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)– y otras instituciones públicas.

Por último, si bien los mandarines mexicanos han estudiado más de 200 disciplinas diferentes, los intereses de la gran mayoría se concentran en

entre tres y cinco, dependiendo del nivel académico. Al igual que en muchos otros países, Derecho es la disciplina más estudiada en la licenciatura por los altos funcionarios mexicanos. Por su parte, Economía predomina entre los mandarines que cursaron una maestría y, particularmente, doctorado.

El trabajo está estructurado en cinco secciones. Comienzo describiendo cómo fue construida la base de datos y algunas características generales del universo de funcionarios federales analizado. En las siguientes tres secciones analizo *cuál* es la formación académica de los mandarines mexicanos, *dónde* cursaron sus estudios en cada nivel y *qué* disciplina(s) estudiaron. Concluyo discutiendo los principales hallazgos de este análisis y describo las siguientes etapas de esta agenda de investigación.

### Datos

La base de datos construida para este estudio<sup>5</sup> incluye a los titulares de mil 483 puestos de la alta burocracia del gobierno federal durante las últimas ocho administraciones presidenciales, es decir, del 1 de diciembre de 1970 al 15 de noviembre de 2014.<sup>6</sup> El estudio de estos casi 45 años permite conocer cómo evolucionó la formación de los mandarines mexicanos a lo largo del tiempo, así como detectar –si los hubiere– cambios en este fenómeno a partir de diversas transformaciones estructurales (por ejemplo, en el subsistema de educación superior, la liberalización económica a partir de la década de los ochenta y la primera alternancia federal en 2000).

Del universo inicial de mil 483 funcionarios, la base cuenta con información sobre la educación superior (o falta de) de mil 448 (97.6% del total).<sup>7</sup> Este subuniverso de mil 448 mandarines es el que analizo en las siguientes páginas y está compuesto por: ocho presidentes de la república, 262 secretarios de Estado, 816 subsecretarios de Estado, 272 oficiales mayores, 17 procuradores generales de la república, siete regentes del Distrito Federal (hasta 1997), así como los 66 directores generales o directores de Petróleos Mexicanos (Pemex), Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Comisión Nacional de Agua (Conagua, a partir de 1989). La tabla 1 desagrega el universo de funcionarios estudiados por cargo y sexenio.

TABLA 1  
*Universo de funcionarios incluidos en el análisis, por cargo y sexenio*

	Echeverría (70-76)	López Portillo (76-82)	De la Madrid (82-88)	Salinas (88-94)	Zedillo (94-00)	Fox (00-06)	Calderón (06-12)	Peña Nieto (12-18)	Núm.	%
Presidente	1	1	1	1	1	1	1	1	8	0.5
Secretarios	32	33	30	36	39	33	40	19	262	18.1
Subsecretarios	63	82	83	105	124	136	160	63	816	56.3
Oficial Mayor	26	26	27	38	52	39	42	22	272	18.8
Procurador	2	1	1	5	2	2	3	1	17	1.2
Regente	2	1	1	2	1	0	0	0	7	0.5
Director de paraestatal	8	8	6	8	11	8	11	6	66	4.6
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>152</b>	<b>149</b>	<b>195</b>	<b>230</b>	<b>219</b>	<b>257</b>	<b>112</b>	<b>1 448</b>	<b>100</b>

La base contiene más de 40 variables para cada funcionario, incluyendo: 1) sexenio en el que trabajó, 2) dependencia en donde lo hizo, 3) puesto del que fue titular, 4) nombre del funcionario y 5) fecha de inicio/conclusión del encargo. Además, para cada funcionario se registraron los siguientes datos de hasta dos licenciaturas, maestrías y doctorados: 6) disciplina estudiada, 7) título obtenido, 8) nombre de la institución, 9) tipo de institución (pública, privada, extranjera), 10) país donde se ubica la institución y 11) las fuentes de donde se obtuvo la información. Todas las variables fueron capturadas siguiendo un conjunto de reglas predefinidas y que están disponibles a solicitud.

La información contenida en la base se obtuvo de diversas fuentes, en todos los casos, la primera opción de consulta fueron los diccionarios biográficos de Camp (2011) y Humberto Musacchio (2002). Una segunda opción fueron los portales del Registro de Servidores Públicos (<http://www.servidorespublicos.gob.mx/>) y del Registro Nacional de Profesionistas (<http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/>). Por último, junto con los dos asistentes de investigación que colaboraron en este proyecto

consultamos los sitios web de diversos medios de comunicación. Los datos de la gran mayoría de los funcionarios fueron corroborados en, al menos, dos fuentes de información.

### **¿Cuánto estudiaron?**

Para que las IES desempeñen algún papel en la integración y formación de la élite de un país, un requisito indispensable es que sus miembros hayan estudiado en ellas. Por eso comienzo analizando cuál fue el nivel de estudios de la alta burocracia federal entre 1970 y 2014.

Contrario a lo que podría pensarse, casi todos los funcionarios que ocuparon una alta posición en la administración federal durante los últimos 45 años estudiaron, cuando menos, una licenciatura. Mientras este fue el grado máximo de 46.8% de los mandarines, 30.4% cursaron una maestría y 22.9% el doctorado. Solo 1.2% de los funcionarios analizados (17 de mil 448) tenía únicamente estudios de preparatoria al comenzar su encargo.

Además, a partir de 1982 hubo una mejora sustantiva en el nivel de preparación de la alta burocracia nacional. La figura 1<sup>8</sup> ilustra que mientras que en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo menos de 30% de los funcionarios tenían estudios de maestría y/o doctorado, en la administración de De la Madrid esta cifra aumentó a casi 50%. Este crecimiento coincide con el notable aumento de la matrícula de posgrado en el país, que pasó de 5 mil 953 en 1970 a 43 mil 965 en 1990 (Sánchez 2012:92).<sup>9</sup>

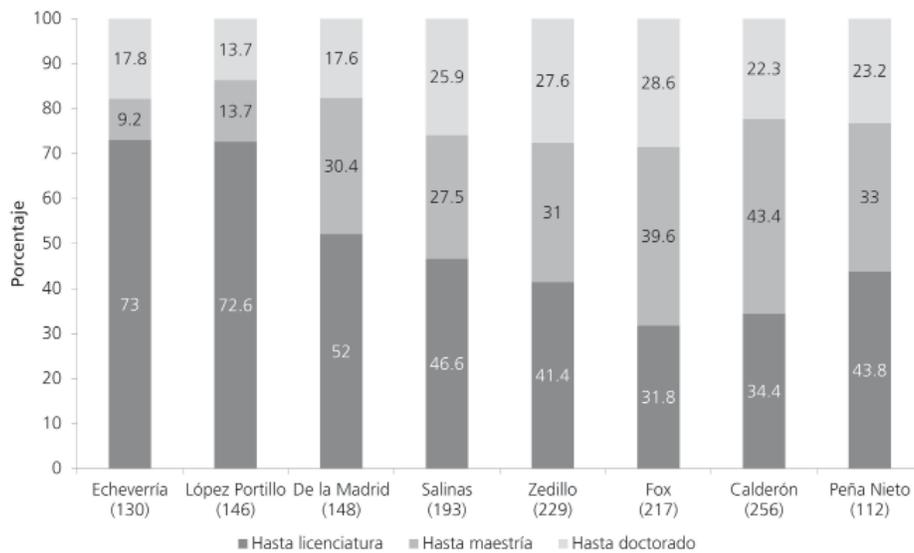
Asimismo, desde el sexenio de Salinas más de la mitad de los altos burocratas de cada administración cursó estudios de maestría y/o doctorado. Aunque las proporciones han variado a lo largo del tiempo, el porcentaje de funcionarios con maestrías siempre ha sido mayor al de los doctorados. Esto puede deberse a, cuando menos, dos motivos: primero, dada la naturaleza profesional del ejercicio de la función pública es factible pensar que los altos funcionarios prefieran cursar una maestría a un doctorado.<sup>10</sup> Segundo, el costo de oportunidad de una maestría es menor al del doctorado, particularmente para individuos que persiguen una carrera en la administración pública y/o la vida política nacional, y para quienes sería más difícil reinsertarse en el mercado laboral después de invertir más de cinco años en un doctorado (figura 1).

Los resultados presentados en esta sección confirman que, dado el alto porcentaje de mandarines que cursaron estudios de licenciatura y posgrado,

tiene sentido explorar con mayor detalle el vínculo entre las universidades y la élite burocrática mexicana. En la siguiente sección analizo en qué universidades cursaron dichos estudios.

FIGURA 1

*Máximo nivel de estudios cursado, por sexenio*



### ¿Dónde estudiaron?

Diversos autores han planteado que las universidades son uno de los principales espacios en donde se construyen las relaciones sociales que posteriormente mediarán el reclutamiento de futuros miembros de la élite. Es también en estas instituciones en donde se construyen y refuerzan códigos culturales e ideológicos compartidos (Bourdieu, 2013; Brezis y Crouzet, 1999; Camp, 2006). Para probar empíricamente la validez de estos argumentos en el caso de los mandarines mexicanos, resulta fundamental saber dónde estudiaron a lo largo de los últimos 45 años.

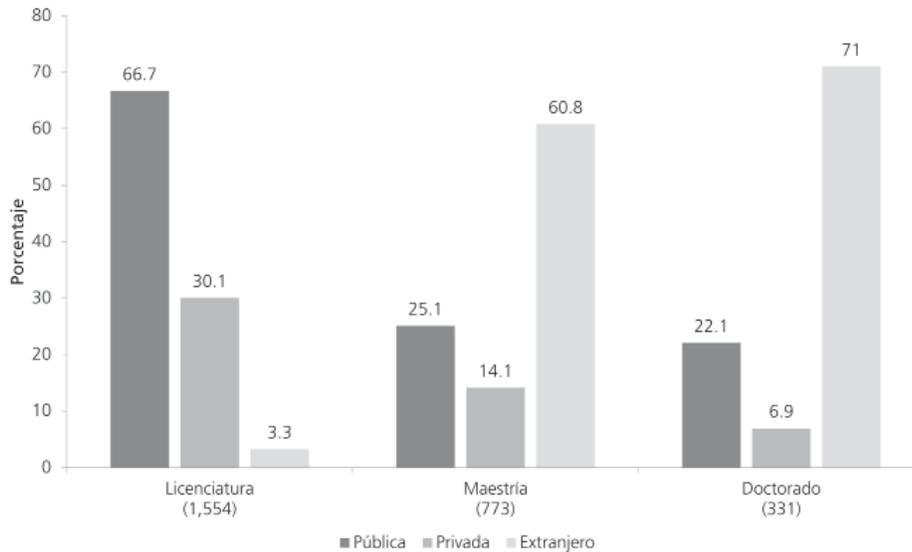
La evidencia analizada en este trabajo indica que los altos funcionarios mexicanos cursaron sus estudios de licenciatura, maestría y doctorado en 266 IES diferentes. Para los fines de este análisis, clasifiqué este amplio conjunto de instituciones en tres categorías: a) públicas mexicanas,

b) privadas mexicanas y c) extranjeras (sin distinguir si son públicas o privadas).

La figura 2 muestra el porcentaje de licenciaturas, maestrías y doctorados estudiados en cada tipo de institución entre 1970 y 2014. Si bien las públicas tienen un papel preponderante en la formación de los funcionarios a nivel licenciatura (66.7% fueron cursadas en sus aulas), su relevancia disminuye notablemente en maestría (25.1%) y doctorado (22.1%).

FIGURA 2

*Tipo de institución donde los funcionarios estudiaron la licenciatura, maestría y/o doctorado, 1970-2014*



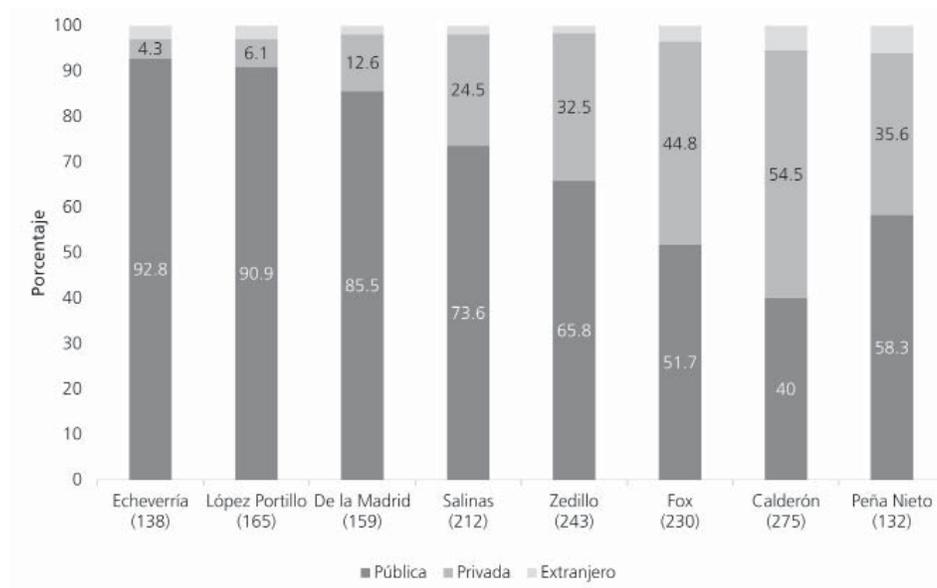
El caso de las instituciones privadas es similar: 30.1% de las licenciaturas fueron cursadas en éstas, pero su participación en la formación de los altos burócratas se reduce significativamente en maestría y doctorado (14.1% y 6.9%, respectivamente). El patrón de las instituciones educativas extranjeras es el contrario. Aunque muy pocos mandarines estudiaron la licenciatura en el extranjero (3.3% del total), la gran mayoría cursó sus maestrías y doctorados fuera del país (60.8% y 71%, respectivamente).

La figura 3 desagrega los datos para licenciatura por sexenio. Los resultados revelan la ininterrumpida caída del papel de las instituciones

públicas en la formación de los mandarines mexicanos durante las primeras siete administraciones estudiadas, así como la creciente relevancia de las universidades privadas en este proceso. Mientras que en el sexenio de Echeverría 92.8% de las licenciaturas fueron cursadas en instituciones públicas, en la administración de Zedillo (la última priísta antes de la transición) esta cifra fue casi 30% menor (65.8%). La tendencia a la baja se aceleró durante los gobiernos panistas a tal grado que, por primera vez en la historia moderna de México, en el sexenio de Calderón el porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones privadas fue superior a las cursadas en las públicas: 54.5% vs. 40%, respectivamente. Este patrón de caída se revirtió por primera vez en 40 años al comienzo de la administración de Peña Nieto (35.6% vs. 58.3%).<sup>11</sup>

FIGURA 3

*Tipo de institución donde los funcionarios estudiaron la licenciatura, por sexenio*



¿Qué factores explican esta sostenida caída de las instituciones públicas en la formación de la alta burocracia federal? Una primera hipótesis está relacionada con el cambio en la oferta educativa a lo largo de los 45 años estudiados. A la par del crecimiento de 900% de la matrícula de licencia-

tura entre 1970 y 2010 (pasó de 252 mil 236 a 2 millones 522 mil 248, un incremento anual de 56 mil 750 alumnos), también cambió el balance de alumnos atendidos por las IES públicas y privadas. Mientras que en 1970, 13.9% de la matrícula asistió a instituciones privadas, para 1990 esta cifra había aumentado a 17% y en 2010 llegó a 30.4% (Silas, 2005; SEP 2016). Este desfase temporal en la evolución de la matrícula atendida por uno y otro tipo de instituciones podría explicar el predominio de las IES públicas hasta los años noventa.

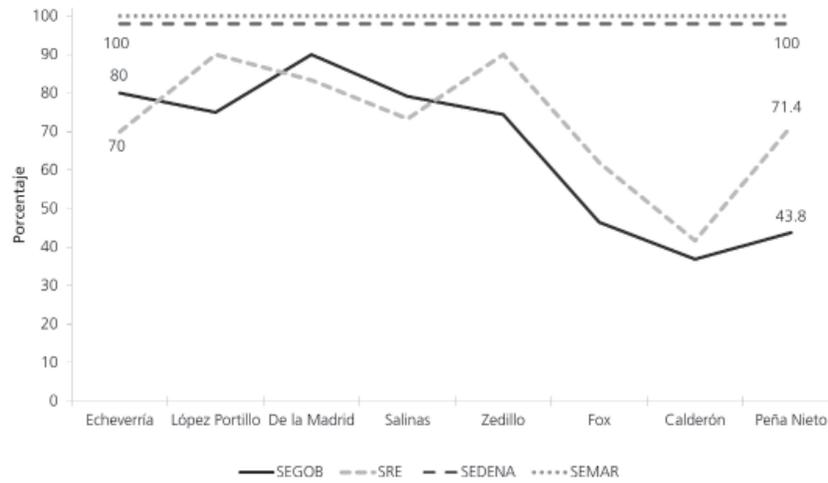
Aunque esta hipótesis es plausible, las figuras 4 y 5 sugieren una explicación más compleja. La figura 4 muestra el porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones públicas por los altos funcionarios de las secretarías que componen el gabinete político –Gobernación (SEGOB), Relaciones Exteriores (SRE), Defensa (SEDENA) y Marina (SEMAR)– en cada administración. La figura 5 presenta la misma información pero para los mandarines que integraron el gabinete económico de cada sexenio: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Economía (SE), de Energía (SENER) y de Comunicaciones y Transportes.<sup>12</sup>

La comparación de las figuras 4 y 5 revela que la caída en el porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones públicas comenzó antes, entre los mandarines del gabinete económico (sexenio de De la Madrid), que entre los del político (sexenio de Fox). Además, el descenso fue más pronunciado y generalizado entre los funcionarios responsables de la economía nacional, que entre aquellos que se ocupan de la política interna y externa.

Desde el sexenio de Fox menos de 50% de las licenciaturas estudiadas por los mandarines de la SHCP, SE, SENER y SCT fueron cursadas en instituciones públicas. La administración de Peña Nieto es la primera –al menos durante sus dos primeros años– en la que ni el secretario, ni los subsecretarios ni el oficial mayor de la SHCP estudiaron la licenciatura en una institución pública; todos los hicieron en el ITAM.

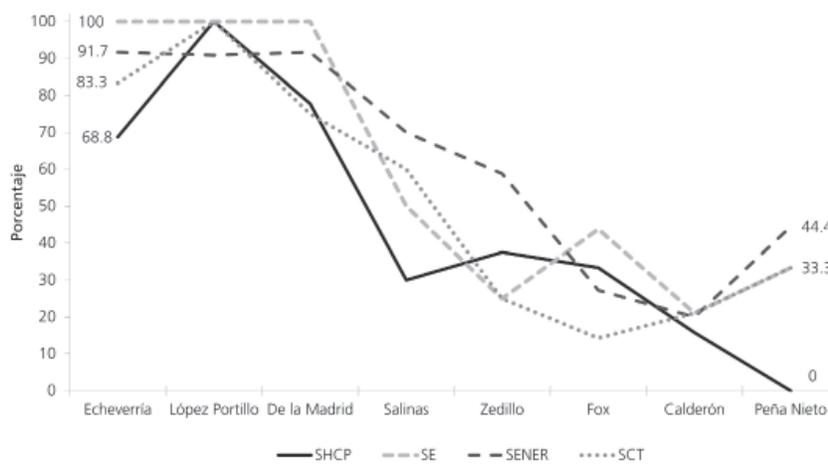
En contraste, al menos 40% de las licenciaturas estudiadas por los funcionarios que trabajaron en la SEGOB, SRE, SEDENA y SEMAR en casi todos los sexenios analizados –excepto el de Calderón– fueron cursadas en instituciones públicas. En el caso de la Cancillería, SEDENA y SEMAR este porcentaje siempre fue superior a 60% (nuevamente, la excepción para la SRE es el gobierno de Calderón). De hecho, las secretarías de la Defensa y Marina son las únicas del Estado mexicano en las que el total de los altos funcionarios han estudiado la(s) licenciatura(s) en una institución pública.

FIGURA 4  
*Porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones públicas por funcionarios que laboraron en el gabinete político, por sexenio*



Nota: En todos los sexenios el porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones públicas por funcionarios de la SEDENA y SEMAR fue 100%. Con el fin de facilitar la interpretación de los datos, en esta gráfica moví ligeramente la línea de la SEDENA para que no se traslapara con la de SEMAR.

FIGURA 5  
*Porcentaje de licenciaturas estudiadas en instituciones públicas por funcionarios que laboraron en el gabinete económico, por sexenio*



En suma, si bien las figuras 4 y 5 confirman el importante descenso en el porcentaje de mandarines que se licenciaron en una institución pública a lo largo de los últimos 45 años, también ilustran que la magnitud de esta reducción no ha sido igual en todo el gabinete. Esta variación sugiere, entre otras cosas, que el tipo de capital social, cultural y de conocimiento que ofrece cada universidad es limitado y, como resultado, solo es útil para acceder a las máximas posiciones de ciertas áreas del gobierno.

Pasando ahora al análisis de las maestrías, la figura 6 confirma el predominante papel que han tenido las instituciones extranjeras en la formación de los mandarines en este nivel de estudios. En todos los sexenios el porcentaje de maestrías cursadas fuera del país es mayor que las correspondientes a instituciones públicas o privadas nacionales. Sin embargo, la magnitud de esta preponderancia ha variado significativamente a lo largo del tiempo. Mientras que en las administraciones de Echeverría, López Portillo, De la Madrid, Salinas, Zedillo y Calderón 59% o más de los funcionarios que estudiaron una maestría lo hicieron en el extranjero (llegando a 87% con Echeverría), en los sexenios de Fox y Peña Nieto esta cifra es de alrededor de 45 por ciento.

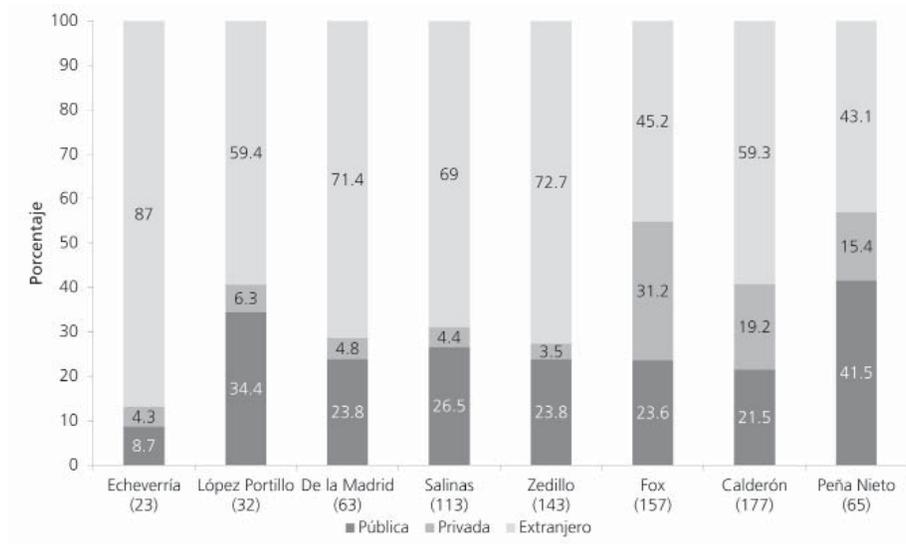
Más allá de estas fluctuaciones, los mandarines que estudiaron una maestría en el extranjero tuvieron una clara preferencia por hacerlo en Estados Unidos. De las 468 cursadas por altos burócratas fuera de México, 69.2% corresponde a Estados Unidos, proporción muy superior a las realizadas en Inglaterra (17.5%), Francia (5.8%) y España (3.8%).

Las instituciones públicas mexicanas han sido la segunda opción más recurrida por los funcionarios de todas las administraciones –excepto la de Fox– para realizar sus estudios de maestría. Entre 8.7% y 41.5% de los mandarines de cada gobierno que cursaron este nivel lo hicieron en este tipo de instituciones. Destaca en particular la de Peña Nieto, pues es la única en la que el porcentaje de funcionarios que cursaron una maestría en instituciones públicas es casi igual a quienes lo hicieron en el extranjero.

El porcentaje de maestrías estudiadas en instituciones privadas fue relativamente bajo entre los sexenios de Echeverría y Zedillo (3.5-6.3%), pero esta cifra aumentó sustantivamente en el sexenio de Fox (31.2%)<sup>13</sup> y registró su segundo valor más alto en la administración de Calderón (19%). Este incremento coincide con el aumento de la proporción de la matrícula de posgrado atendida por IES privadas, que pasó de 21.7% en 1990 a 40.6% en 2000, y en 2010 era 48.2% (Sánchez, 2012:92).

FIGURA 6

*Tipo de institución donde los funcionarios estudiaron la maestría, por sexenio*



La figura 7 confirma también que el predominio de las instituciones extranjeras se extiende a la formación doctoral de los mandarines mexicanos. Pero, a diferencia de las maestrías, esta prevalencia se ha fortalecido con el paso del tiempo. Tanto que desde el sexenio de Salinas más de 70% de quienes estudiaron un doctorado lo hicieron fuera de México, llegando a su máximo histórico en el sexenio de Calderón (82.5%).

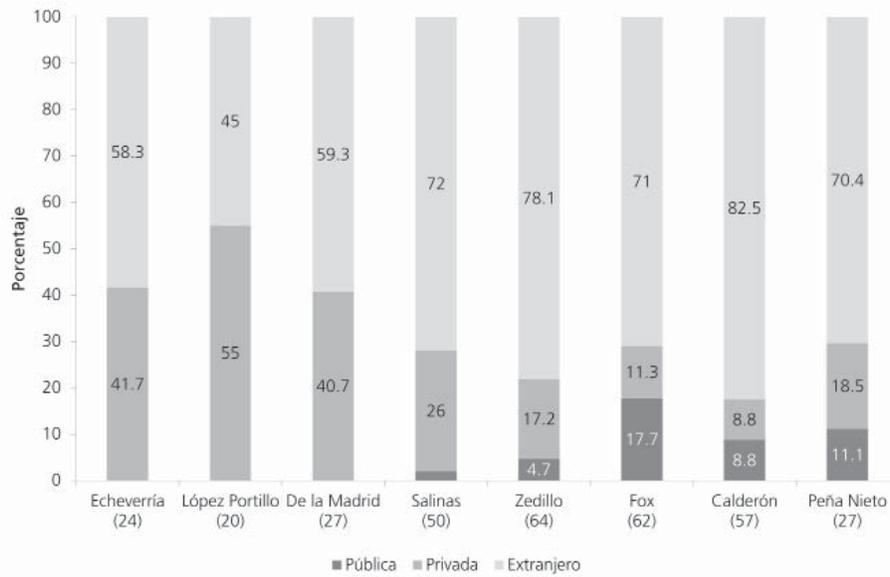
Como en el caso de las maestrías, los altos burócratas que estudiaron su doctorado en el extranjero prefirieron sistemáticamente las instituciones norteamericanas. Poco más de 70% de los 235 doctorados cursados por los mandarines fuera de México se llevaron a cabo en Estados Unidos, y el resto se divide fundamentalmente entre Francia (9.4%), España (7.2%) e Inglaterra (7.2%).

Vale la pena resaltar que la preferencia de los mandarines mexicanos para realizar sus maestrías y doctorados en instituciones norteamericanas contrasta con las tendencias del grueso de los becarios del Conacyt de 1997 a la fecha. De acuerdo con datos de esta institución (2005, 2013), el porcentaje de becarios que cursaron un posgrado en Estados Unidos pasó de 49% en 1997 a 27% en 2013. Más aún, en al menos cuatro de

estos 17 años Gran Bretaña recibió un mayor porcentaje de estudiantes de posgrado mexicanos que Estados Unidos.

FIGURA 7

*Tipo de institución donde los funcionarios estudiaron el doctorado, por sexenio*



Ahora bien, la figura 7 muestra además que, en contraste con lo ocurrido con las instituciones extranjeras, las privadas perdieron progresivamente su importante papel en la formación doctoral de los mandarines mexicanos. Mientras que en los primeros tres sexenios analizados más de 40% de los doctorados fueron cursados en sus instalaciones, en el de Calderón esta cifra fue de tan solo 8.8%. Si bien en la administración de Peña Nieto esta proporción se duplicó (18.5%), sigue siendo muy inferior a los niveles registrados en los primeros 18 años estudiados.

La tabla 2 ofrece una perspectiva complementaria al análisis descrito hasta ahora. Presenta el índice de Gini de las universidades en donde los mandarines de cada administración estudiaron la licenciatura, maestría y/o doctorado.<sup>14</sup> Estos resultados permiten comparar el grado de concentración de las instituciones en donde los mandarines de cada sexenio cursaron la educación superior, así como la evolución de esta concentración a lo largo

del tiempo. El índice puede tener un valor entre 0 y 100, donde 0 indica que cada institución formó al mismo número de mandarines (perfecta igualdad) y 100 ilustra que una institución educó a todos los altos burócratas nacionales (perfecta desigualdad).

TABLA 2

*Índice de Gini de las instituciones en donde los mandarines cursaron sus estudios de licenciatura, maestría y doctorado, por sexenio, 1970-2014*

	Echeverría (70-76)	López Portillo (76-82)	De la Madrid (82-88)	Salinas (88-94)	Zedillo (94-00)	Fox (00-06)	Calderón (06-12)	Peña Nieto (12-18)
Licenciatura	73.53	74.95	75.18	73.15	71.7	65	66.76	57.27
Maestría	28.41	33.55	39.95	45.11	43.83	42.2	50.02	31.07
Doctorado	32.85	42.42	38.46	45.2	40.63	30.34	39	28.76

Durante los ocho sexenios analizados la concentración de instituciones en donde los altos funcionarios estudiaron la licenciatura fue significativamente mayor que donde cursaron la maestría y/o doctorado. Sin embargo, se registraron cambios importantes a lo largo del tiempo. En el caso de las maestrías el grado de concentración institucional aumentó casi ininterrumpidamente entre el sexenio de Echeverría (28.41) y Calderón (50.02), y después se redujo en la administración de Peña Nieto (31.07). La concentración institucional a nivel doctorado es parecida. Aumentó notablemente a partir del sexenio de López Portillo, se mantuvo relativamente alta durante los siguientes sexenios –excepto el de Fox– y cayó en el de Peña Nieto.

En contraste, la concentración institucional a nivel licenciatura era muy alta en el sexenio de Echeverría (73.53) y se redujo progresivamente desde entonces, hasta registrar su nivel más bajo en el gobierno de Peña Nieto (57.27). ¿Qué explica esta notable reducción institucional a nivel licenciatura? En el siguiente apartado propongo que parte importante de la respuesta tiene que ver con el predominio que la UNAM perdió en la formación de los mandarines mexicanos en este nivel.

### La UNAM

Hace más de 35 años, después de presentar un detallado análisis del proceso de reclutamiento y ascenso de la élite política mexicana entre 1901 y 1976, Peter Smith proponía que la primera tarea para cualquier individuo que quisiera comenzar una carrera dentro del sector público era “ir a la universidad, preferentemente la UNAM” (Smith, 1979:249). De acuerdo con Smith, la “universidad nacional era un excelente lugar para hacer contactos, alianzas y amistades [Donde] profesores y alumnos podían observar los talentos del otro, donde solían reunirse informalmente, presentarse con amigos y conocidos en el gobierno, y donde se proveían unos a otros de *palancas* para uso subsecuente” (Smith 1979, pp. 249-250; *italicas originales*).

La evidencia agregada parecería confirmar la recomendación de Smith. Entre 1970 y 2014, 41.6% de los mandarines que estudiaron una licenciatura lo hicieron en esta institución.<sup>15</sup> Muy por debajo de este nivel se encuentran el ITAM (10.5%), el ITESM (5%),<sup>16</sup> la Universidad Iberoamericana (UIA, 3.9%), la Escuela Libre de Derecho (3.5%) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN, 3.5%).

Sin embargo, al desagregar estas cifras de forma cronológica, los datos indican que –aun cuando la matrícula de licenciatura de la UNAM creció más de 200% entre 1970 y 2014 (UNAM, 2014)<sup>17</sup>– el predominio de esta institución en la formación de los mandarines a nivel licenciatura disminuyó sostenidamente durante las últimas décadas.

La figura 8 muestra el porcentaje de mandarines de cada administración que estudiaron la licenciatura en la UNAM, el ITAM y el ITESM; las tres instituciones que, como se mencionó, educaron al mayor porcentaje de funcionarios en este nivel de estudios entre 1970 y 2014.

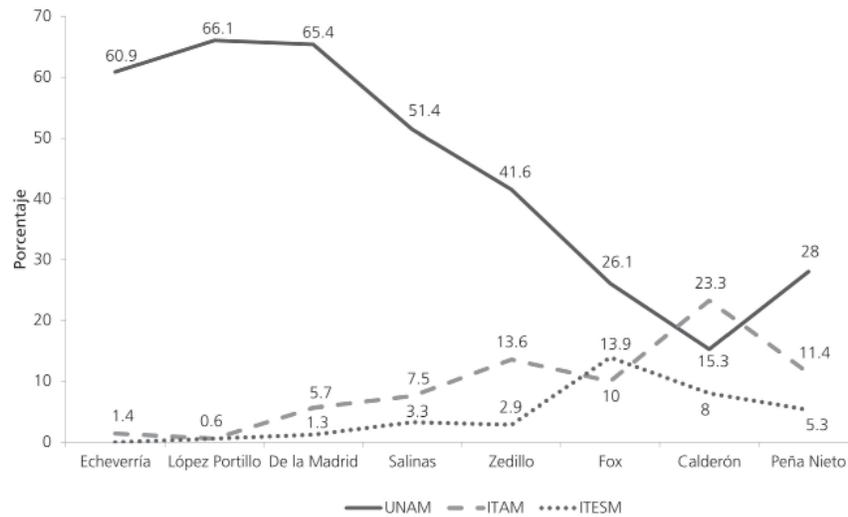
La figura 8 revela tres tendencias importantes. La primera es que el porcentaje de altos funcionarios que estudiaron la licenciatura en la UNAM se redujo más de 75% en 36 años. Pasó de 66.1% con López Portillo –el máximo histórico– a 41.6% en la administración de Zedillo, hasta llegar a su punto más bajo en la administración de Calderón (15.3%). En la administración de Peña Nieto esta cifra repuntó a 28%, ligeramente superior al registrado durante el sexenio de Fox.

Un segundo dato relevante es el crecimiento sostenido del porcentaje de funcionarios que cursaron la licenciatura en el ITAM. De 1.4% en el sexenio

de Echeverría a 23.3% en el de Calderón,<sup>18</sup> vale la pena resaltar que esta administración es, hasta ahora, la única en la que el porcentaje de quienes estudiaron la licenciatura en la UNAM es menor al de otra institución: 23.3% *vs.* 15.3%. Por último, la trayectoria del porcentaje de licenciaturas cursadas en el ITESM es interesante porque después de llegar a su máximo histórico en el sexenio de Fox (13.9%), y colocarse incluso por encima de las estudiadas en el ITAM, disminuyó progresivamente desde entonces.

FIGURA 8

*Porcentaje de las licenciaturas estudiadas por altos funcionarios en la UNAM, ITAM e ITESM, por sexenio*



¿Cómo explicar el predominio perdido por la UNAM? Propongo dos hipótesis complementarias. Primero, a diferencia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia o la Universidad de Tokio (UT) en Japón, el predominio de la UNAM en la formación de licenciatura de los mandarines mexicanos no parece haber sido un objetivo planeado, sino el resultado de las condiciones estructurales del sistema educativo mexicano. Como resultado, una vez que el número de instituciones privadas y públicas estatales comenzó a crecer a partir de la década de los cuarenta y setenta, respectivamente, es muy factible que el proceso de reclutamiento de la alta burocracia federal se haya tornado mucho más competido para los estudiantes de la UNAM.

Segundo, como argumentan Smith y Camp, durante décadas las probabilidades de acceder al sector público y/o la política nacional estaban fuertemente condicionadas por estudiar la licenciatura en la UNAM. Como resultado, el proceso de selección de la burocracia federal era relativamente independiente de las dinámicas electorales. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) requería de los grupos políticos estatales para ganar elecciones y gobernar, pero el apoyo de las élites locales pocas veces se traducían en espacios políticos para sus miembros en el gabinete federal. Este patrón centralizado de reclutamiento y ascenso político parece haberse transformado sustancialmente a partir del triunfo de Fox en la elección presidencial de 2000. Debido a que la estructura partidista del Partido Acción Nacional (PAN) era mucho más horizontal y democrática que la del PRI, es factible que las alianzas estatales que el candidato presidencial construyó con las diversas élites estatales panistas tuvieran que ser recompensadas con posiciones de alto nivel en la burocracia federal. En caso de confirmarse, esta hipótesis explicaría la diversificación de las instituciones en donde estudiaron la licenciatura los funcionarios que ocuparon altas posiciones en la administración pública federal desde 2000 a la fecha.

### **¿Qué estudiaron?**

Así como las instituciones educativas circunscriben las ideas, códigos culturales y el universo de relaciones sociales disponibles para sus estudiantes, las facultades, departamentos o divisiones al interior de cada universidad tienen un papel similar pero a un nivel mucho más granular. En la UNAM, por ejemplo, es conocido que los valores, la ideología y los vínculos sociales a los que puede acceder un estudiante en la Facultad de Ciencias son muy diferentes a los que podría encontrar en Derecho. Y lo mismo puede argumentarse para casi cualquier IES. Por ello, además de analizar a qué universidad asistieron los mandarines mexicanos, es también fundamental saber qué disciplina(s) estudiaron en cada nivel educativo.

El catálogo de disciplinas incluidas en la base de datos es sumamente amplio. Comprende, nominalmente, 94 licenciaturas, 212 maestrías y 84 doctorados que, aun agrupándolas temáticamente, arrojan 44, 44 y 36 tipos de licenciaturas, maestrías y doctorados, respectivamente.<sup>19</sup>

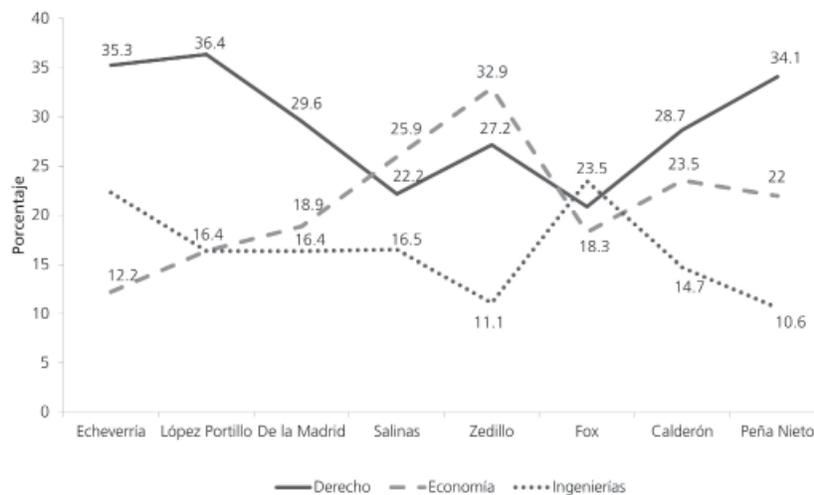
A pesar de esta aparente diversidad, los intereses de la gran mayoría de los miembros de la alta burocracia mexicana se han concentrado en un número relativamente pequeño de disciplinas en cada nivel. De acuerdo

con los datos analizados, 66% o más de los funcionarios estudiaron tres disciplinas a nivel licenciatura (Derecho, Economía e Ingenierías), cinco de maestría (Economía, Políticas públicas, Administración de empresas, Ciencia política y Derecho) y tres de doctorado (Economía, Derecho y Ciencia política). Economía y Derecho son dos de las disciplinas más estudiadas en los tres niveles y, en el caso de la primera, es la más estudiada en maestría y doctorado.

La figura 9 muestra la evolución temporal del porcentaje de licenciaturas cursadas por altos funcionarios en Derecho, Economía e Ingenierías. Al igual que en Alemania, Austria, Corea, Japón y Suecia (Peters, 2005; Kim, 1992), entre otros países, el dominio de la licenciatura de Derecho es notable, además de ser la estudiada por el mayor número absoluto de funcionarios durante los 45 años analizados (440 en total), es la única disciplina cursada por 20% o más de los mandarines de todas las administraciones analizadas, y ocupa la primera posición en cinco de ocho sexenios.

FIGURA 9

*Porcentaje de funcionarios que estudiaron las tres licenciaturas más comunes, por sexenio*



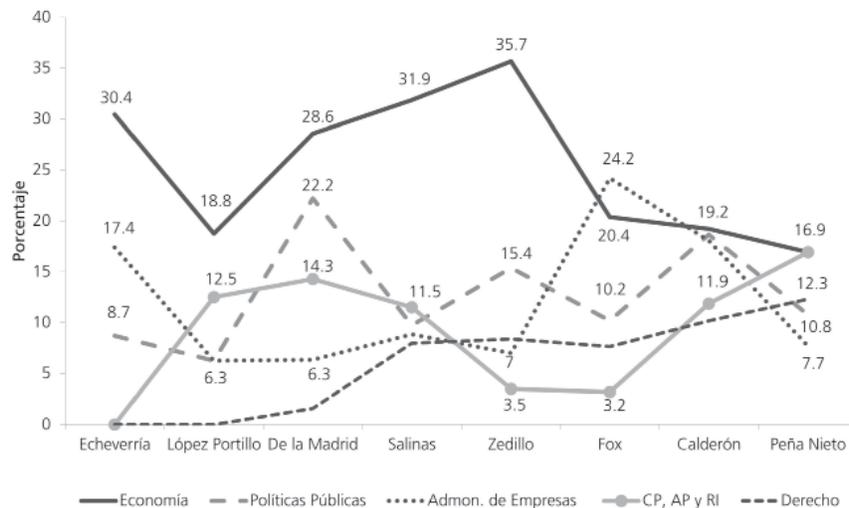
Por su parte, el porcentaje de funcionarios que cursaron la licenciatura en Economía creció 1.7 veces entre el sexenio de Echeverría (12.2%) y el de Zedillo (32.9%). Sin embargo, durante el gobierno de Fox cayó al tercer lugar pues “solo” 18.3% de los mandarines de su administración

la cursaron (una reducción de 44%). Desde entonces ha sido la segunda disciplina de licenciatura más estudiada.

Después del sexenio de Echeverría, las ingenierías fueron la tercera disciplina más estudiada en el resto de las administraciones. La notable excepción es el sexenio de Fox. En este periodo el porcentaje de funcionarios que estudiaron alguna Ingeniería no solo llegó a su máximo histórico (23.5%), sino que se convirtió –por única vez– en la disciplina más estudiada por la alta burocracia nacional. A partir de ese sexenio, la proporción de funcionarios que estudiaron una Ingeniería ha disminuido notablemente, llegando a su nivel más bajo histórico en la administración de Peña Nieto (10.6%).

En el caso de las maestrías, la figura 10 revela que durante buena parte de los 45 años analizados Economía fue la disciplina más estudiada por los mandarinés mexicanos. El porcentaje de funcionarios casi se duplicó entre el sexenio de López Portillo y Zedillo (de 18.8% a 35.7%, respectivamente), justo durante la liberalización de la economía mexicana. Pero después de la última administración priísta antes de la transición (Zedillo), la proporción de mandarinés que estudiaron la maestría en Economía ha caído pronunciadamente, llegando a su nivel más bajo en el sexenio de Peña Nieto (16.9%).

FIGURA 10  
*Porcentaje de funcionarios que estudiaron las cinco maestrías más comunes, por sexenio*

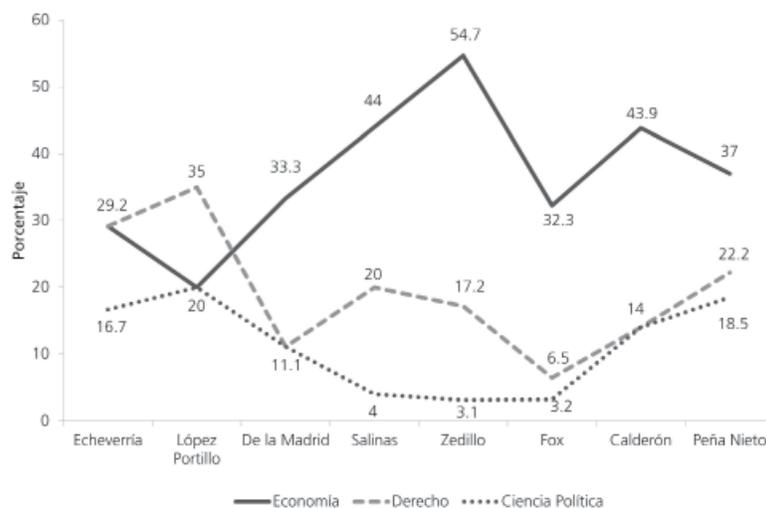


Las otras cuatro maestrías han tenido altibajos, pero fueron estudiadas por, al menos, 10% de los mandarines en una de las ocho administraciones incluidas en el análisis. Los sexenios de Calderón y Peña Nieto registran el mayor balance en los porcentajes de quienes estudiaron cada una de las cinco disciplinas consideradas.

Por último, la figura 11 muestra la evolución de los tres doctorados más frecuentemente estudiados por los mandarines. A partir del sexenio de De la Madrid es evidente el predominio de los doctorados en Economía. Aun cuando registró una significativa caída en la administración de Fox, entre 1982 y 2014 el porcentaje de funcionarios que estudiaron esta disciplina ha sido siempre mayor a 32%. Como en el caso de las licenciaturas y maestrías, los sexenios de Salinas y Zedillo registran los porcentajes más altos de funcionarios que estudiaron el doctorado en Economía. De hecho, durante el sexenio de Zedillo la brecha entre quienes cursaron el doctorado en Economía y Derecho (el siguiente programa más estudiado) fue de 37 por ciento.

FIGURA 11

*Porcentaje de funcionarios que estudiaron los tres doctorados más comunes, por sexenio*



Además de analizar cuáles fueron las disciplinas más estudiadas por los mandarines de cada sexenio, también es relevante explorar en qué IES los realizaron. Esto último puede ofrecer información útil para entender la

prevalencia o cambio de los centros universitarios en los que se ha gestado la élite burocrática nacional a lo largo de los últimos 45 años. Por motivos de espacio, en este artículo solo presento los datos para las licenciaturas más estudiadas.

Las figuras 12 y 13 muestran el porcentaje de mandarines de cada administración que estudiaron la licenciatura en Derecho y Economía, respectivamente.<sup>20</sup> Ambas figuras presentan las cifras de las cuatro universidades que instruyeron al mayor porcentaje de mandarines mexicanos en cada disciplina. En el caso de Derecho, casi 75% de los altos burócratas federales cursaron esta licenciatura (328 de 440) en la UNAM, la Libre de Derecho, la UIA y la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Por su parte, la UNAM, el ITAM, el ITESM y la UANL educaron a 86% de los mandarines con licenciatura en economía (296 de 344). Las dos figuras incluyen una quinta categoría (otros) que agrupa al resto de las IES.

El patrón más sobresaliente en estas dos figuras –uno similar al ilustrado por la figura 8– es la drástica reducción del porcentaje de altos burócratas que estudiaron en las facultades de Derecho y Economía de la UNAM. Durante los sexenios de Echeverría, López Portillo y De la Madrid más de 70% de los mandarines abogados cursaron la licenciatura en la Universidad Nacional. Sin embargo, a partir de la administración de Salinas esta cifra disminuyó continuamente hasta llegar a su punto más bajo en el sexenio de Calderón (28.2%). En el caso de los economistas la caída comenzó antes –con De la Madrid– y es más pronunciada. El porcentaje de mandarines que estudió esta licenciatura en la UNAM pasó de 88.9% con López Portillo a 4.7% con Calderón: una reducción de 94.7%. Esta tendencia a la baja se revirtió durante los primeros dos años del gobierno de Peña Nieto para ambas disciplinas: el porcentaje de mandarines abogados y economistas egresados de la UNAM aumentó 49.6% y 265.9% respecto del sexenio de Calderón.

Las figuras 12 y 13 ilustran también dos contrastes interesantes. Primero, a pesar de la caída descrita en el párrafo anterior, la UNAM ha educado al mayor porcentaje de mandarines abogados de las ocho administraciones analizadas.<sup>21</sup> En cambio, a partir del sexenio de Fox el ITAM reemplazó a la Universidad Nacional como la principal institución formadora de economistas. De hecho, durante las dos administraciones panistas el porcentaje de funcionarios que estudiaron la licenciatura en Economía en la UNAM fue igual o *menor* a quienes la cursaron en el ITESM.

FIGURA 12

Porcentaje de licenciaturas en derecho estudiadas en la UNAM, ELD, UIA, UANL y otras IES por funcionarios de cada sexenio

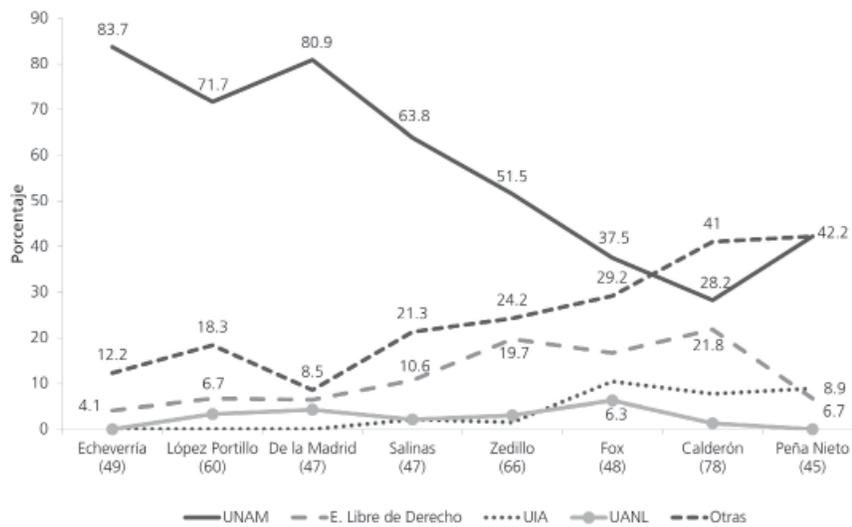
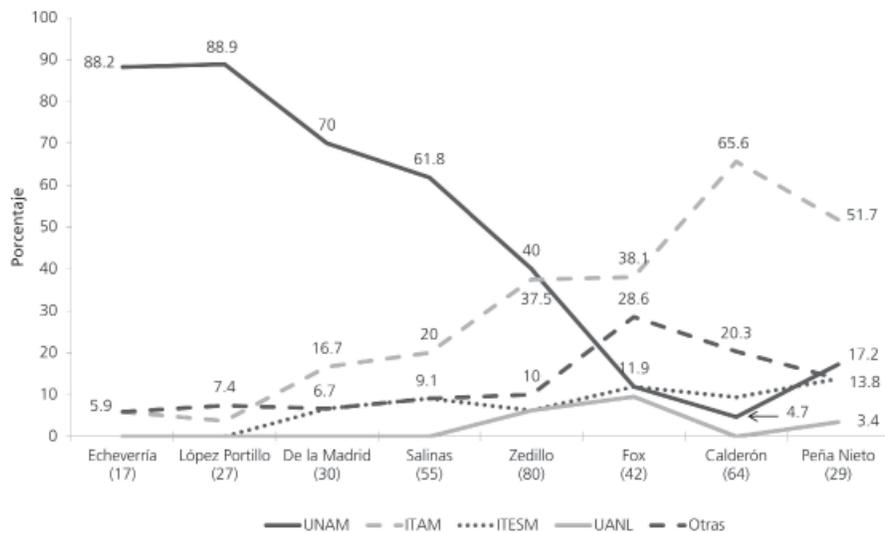


FIGURA 13

Porcentaje de licenciaturas en economía estudiadas en la UNAM, ITAM, ITESM, UANL y otras IES por funcionarios de cada sexenio



Segundo, la diversidad de instituciones que educaron a los mandarines abogados aumentó sustancialmente a partir del sexenio de Zedillo y particularmente el de Fox. La Escuela Libre de Derecho, la más cercana competidora de la UNAM, tuvo un crecimiento casi ininterrumpido hasta llegar a su punto más alto en el sexenio de Calderón: 21.8% de los mandarines de esta administración que estudiaron Derecho lo hicieron en esta institución, *Alma Mater* del propio presidente. En contraste, el universo de instituciones en las que los funcionarios economistas cursaron sus licenciaturas fue relativamente pequeño durante los 45 años estudiados. El sexenio de Zedillo fue quizá el más competido. Pero después de que el ITAM arrebató el predominio a la UNAM en esta disciplina, el porcentaje de mandarines que estudiaron en el ITAM fue entre 27% y 55% mayor que el del siguiente centro educativo.

### Conclusiones

Este trabajo ofrece dos contribuciones para mejorar nuestro entendimiento del vínculo entre las universidades y la élite burocrática mexicana. La primera es una base de datos inédita sobre la educación superior de los mil 448 funcionarios públicos que ocuparon un puesto en la alta burocracia federal entre 1970 y 2014. La segunda aportación es el análisis estadístico de estos datos para ofrecer un panorama general de *cuál* fue la formación académica de este conjunto de burócratas; *dónde* cursaron sus estudios de licenciatura, maestría y/o doctorado; y *qué* disciplina(s) estudiaron en cada nivel académico.

Si bien este es un fenómeno que debe ser estudiado con mayor detalle, los resultados aquí presentados revelan patrones y anomalías relevantes. Por ejemplo, la evidencia confirma que casi el 100% de los mandarines mexicanos pasaron por las aulas de, al menos, una universidad y, por lo tanto, estuvieron expuestos a sus redes sociales, códigos culturales e influencias ideológicas.

Otro de los hallazgos relevantes de este estudio es que, a diferencia de casos como Francia y Japón, en México el universo de instituciones en donde los mandarines estudiaron la licenciatura se ha diversificado durante las últimas décadas. Al menos dos factores explican este cambio. Primero, a partir del sexenio de Salinas la UNAM comenzó a perder su predominio histórico a nivel licenciatura. Aunque es la institución pública que ha instruido al mayor porcentaje de altos burócratas de los ocho sexenios analizados (y es la institución –pública o privada– que ha educado a la mayor proporción de funcionarios durante siete de las ocho administraciones incluidas), desde finales de los años ochenta la Universidad Nacional enfrenta la creciente competencia de cinco

instituciones privadas (ITAM, ITESM, UIA, Libre de Derecho y Anáhuac, en ese orden de importancia) y un archipiélago de públicas.

Segundo, y relacionado con el punto anterior, durante los últimos 15 años el porcentaje de mandarines que estudiaron la licenciatura en instituciones públicas y privadas se ha vuelto –en términos agregados– más balanceado. A pesar de ello, este patrón no se extiende de forma homogénea al gabinete en su conjunto. Por ejemplo, mientras que en la SEDENA y SEMAR *todos* los altos funcionarios cursaron la licenciatura en un centro público, la mayoría de los mandarines que trabajaron en las secretarías del gabinete económico en las últimas dos décadas estudiaron en universidades privadas. Esta enorme variación en el origen académico de las diferentes secretarías sugiere que el capital social, cultural y de conocimiento que una universidad ofrece a sus alumnos sigue siendo limitado. Como resultado, es probable que el asistir a una u otra institución solo aumente las probabilidades de acceder a las máximas posiciones de ciertas áreas del gobierno.

La evidencia también señala que a pesar de la progresiva diversificación de universidades en donde los mandarines cursan sus estudios de licenciatura y el creciente balance entre las instituciones públicas y privadas, dos de ellas –la UNAM y el ITAM– predominan en los subsistemas público y privado, respectivamente. Muestra de ello es que a partir de 1994 el porcentaje de mandarines que se licenciaron en la UNAM ha sido, al menos, 2.2 veces mayor que el de la siguiente institución pública (el conjunto de instituciones militares). Durante el mismo periodo, el porcentaje de altos funcionarios que cursaron la licenciatura en el ITAM ha sido, al menos, 2.1 veces mayor que el de la siguiente institución privada (el ITESM o la Libre de Derecho, dependiendo el sexenio).<sup>22</sup>

Por otro lado, mientras que las instituciones nacionales han tenido un papel dominante en la formación y socialización de la alta burocracia mexicana a nivel licenciatura, las extranjeras han sido cruciales a nivel posgrado. A partir del sexenio de Salinas, más de 40% de las maestrías y 70% de los doctorados estudiados por los mandarines de cada administración han sido cursados en el extranjero. Siete de cada 10 de quienes estudiaron un posgrado fuera de México, lo hicieron en Estados Unidos; cifra significativamente mayor al porcentaje de becarios del Conacyt que realizaron estudios de posgrado en este país de 1997 a la fecha.

Al igual que en otros países, más de 66% de los mandarines mexicanos han cursado un número relativamente limitado de disciplinas a nivel licenciatura (tres), maestría (cinco) y doctorado (tres). En el caso de las

licenciaturas, es particularmente relevante que si bien Derecho, Economía e Ingeniería son las disciplinas más estudiadas por los mil 448 burócratas analizados, el porcentaje de mandarines que cursaron estas licenciaturas en la UNAM se redujo 50, 80 y 80%, respectivamente, entre el sexenio de Echeverría y Peña Nieto. Aunque la Universidad Nacional sigue siendo la institución que ha forjado al mayor porcentaje de los abogados de cada administración, el ITAM reemplazó a la UNAM como la principal institución formadora de mandarines economistas desde el sexenio de Fox.<sup>23</sup>

Al tiempo que este trabajo ofrece información útil para entender cuánto, dónde y qué estudiaron los miembros de la élite burocrática federal durante los últimos 45 años, plantea también un conjunto de nuevas interrogantes. Concluyo el texto mencionando tres retos particularmente relevantes. Además de entender dónde y qué estudiaron los miembros del gabinete de cada presidente, es fundamental saber cuándo lo hicieron. Este dato es clave para poder construir la red de relaciones de los miembros de una administración, así como los vínculos entre los mandarines de diferentes sexenios.

Otra de las grandes tareas pendientes es explicar la caída del predominio de la UNAM en la formación de los mandarines a nivel licenciatura. Junto con las hipótesis que planteé antes, propongo una idea más a explorar. Al estudiar las universidades que forman a la élite de Estados Unidos, Francia e Inglaterra, Agnès Van Zanten (2009:330) argumenta que la habilidad de estas instituciones para formar a sus estudiantes está constreñida por las expectativas de los grupos dominantes. Es decir, las universidades de élite trabajan con una “carta” social, entendida como una licencia y mandato para producir sujetos educacionales específicos, diferentes de los producidos por aquellas instituciones que proveen educación a grupos que no pertenecen a la élite. Si esto es así, podría ser que ante las dificultades que enfrentó la élite burocrática para modificar los planes de estudio de la Universidad Nacional para ajustarlos a sus necesidades, los mandarines mexicanos –alguno incluso egresados de la UNAM– posiblemente optaron por reclutar profesionistas de IES que se ajustaban mejor a su ideal de “carta” social.

Por último, así como es necesario explicar la pérdida del predominio de la UNAM, también lo es entender el ascenso del ITAM. ¿Por qué si esta institución privada cuenta con dos planteles y una matrícula total que no supera los seis mil estudiantes cada año, sus egresados han logrado ocupar más posiciones en la élite burocrática federal que los del ITESM (31 planteles y más de 50 mil estudiantes), la mayoría de las universidades

públicas, y compite muy de cerca –e incluso supera en ciertas disciplinas específicas– a los de la UNAM?

## Notas

<sup>1</sup> En este trabajo adopto la definición de “élite” propuesta por Khan, quien argumenta que es el conjunto de individuos que “tienen un vasto y desproporcionado control o acceso a un recurso” (2012:362); para el autor, entre otras características, esta definición mínima resume las coincidencias entre las acepciones weberianas y marxistas del concepto de “élite”.

<sup>2</sup> A lo largo del texto abundo en varios de estos temas.

<sup>3</sup> Más adelante explico qué tipo de funcionarios son considerados como mandarines en este estudio.

<sup>4</sup> Como explico con más detalle en la sección “¿Dónde estudiaron?”, ciertas disciplinas siempre han sido dominadas por una institución educativa.

<sup>5</sup> Agradezco el invaluable apoyo que César Reséndiz y Daniel Leff, dos excelentes asistentes de investigación, me brindaron para capturar parte de la información incluida en la base de datos presentada en este trabajo.

<sup>6</sup> Las reglas de captura definen como titular de un puesto a la persona designada como tal, así como a los encargados de despacho. Asimismo, en caso de que una secretaría o subsecretaría de Estado cambie de nombre y los funcionarios sean los mismos, las reglas establecen que se deben registrar los nombres de dichos funcionarios como si ocuparan un nuevo cargo. Esta decisión metodológica permite que la base de datos registre los cambios de la estructura de la administración pública federal a lo largo del tiempo, así como que el usuario decida cómo quiere tratar estadísticamente este tipo de funcionarios.

<sup>7</sup> 14 de los 35 funcionarios para los cuales no pudimos obtener información sobre su educación superior ocuparon una posición en el gabinete de López Portillo. El lector debe tener presente que esto podría generar un sesgo en la información de este sexenio.

<sup>8</sup> Todas las figuras del trabajo fueron elaboradas por el autor con los datos de la base de

datos. Los números entre paréntesis en el eje horizontal corresponden a las cifras absolutas de la categoría o período correspondiente.

<sup>9</sup> La matrícula de posgrado continuó creciendo hasta llegar a 196 mil 397 en 2010; una cifra 30 veces mayor a la de 1970.

<sup>10</sup> Agradezco a uno de los dictaminadores de este trabajo por esta anotación.

<sup>11</sup> Si bien el porcentaje de licenciaturas estudiadas en el extranjero ha sido relativamente pequeño a lo largo del periodo analizado, éste casi se cuadruplicó durante los últimos cuatro sexenios, pasando de 1.6% en la administración de Zedillo a 6.1% en la de Peña Nieto.

<sup>12</sup> Los datos reportados para la Secretaría de Economía incluyen los correspondientes a sus antecesoras: las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (1982-2000), de Comercio (1976-1982), y de Industria y Comercio (1970-1976). De la misma forma, las cifras reportadas para la Secretaría de Energía incluyen los de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal (1982-1994), de Patrimonio y Fomento Industrial (1976-1982) y del Patrimonio Nacional (1970-1976). No incluyo el resto de las dependencias analizadas por motivos de espacio, pero los resultados están disponibles a solicitud.

<sup>13</sup> La administración del guanajuatense fue la primera –y única, hasta ahora– en la que el porcentaje de maestrías estudiadas en instituciones privadas es mayor que el de las cursadas en instituciones públicas.

<sup>14</sup> El índice fue calculado considerando únicamente las instituciones en las que al menos un alto funcionario de cada administración cursó sus estudios.

<sup>15</sup> Si se restringe el análisis a los funcionarios que estudiaron la licenciatura en instituciones públicas, 62.4% lo hicieron en la UNAM.

<sup>16</sup> Esta categoría incluye todos los planteles del ITESM en los que funcionarios estudiaron licenciaturas.

<sup>17</sup> De acuerdo con cifras de la UNAM (2014), la matrícula de licenciatura de esta institución

creció de 61 mil 709 alumnos en 1970 a 198 mil 565 en 2014.

<sup>18</sup> Como explico más adelante, buena parte de este incremento se debe al notable crecimiento del número de mandarines que estudiaron la licenciatura de economía en esta institución.

<sup>19</sup> Las reglas de codificación describen la lista de disciplinas por nivel y las categorías en que fueron agrupadas.

<sup>20</sup> Las licenciaturas en Derecho y Economía fueron estudiadas –en conjunto– por 50.6% de los mandarines.

<sup>21</sup> Si bien en el sexenio de Calderón el porcentaje de mandarines abogados que estu-

diaron en otras instituciones fue mayor que el que estudió en la UNAM, la categoría “Otras” agrupa a 15 centros educativos diferentes. De éstas, la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) educó a 6.8% de los mandarines abogados, muy por debajo de la UNAM y la Libre de Derecho.

<sup>22</sup> El sexenio de Fox es el único de los últimos seis en el que porcentaje de mandarines que estudió en el ITAM fue menor al de otra institución privada: el ITESM. Ver figura 8.

<sup>23</sup> A partir de 2000 el porcentaje de mandarines que estudió Economía en el ITAM ha sido, al menos, 26% mayor que el de la UNAM.

## Referencias

- Babb, Sarah (2001). *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Ballinas, Christopher (2001). “La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999”, *Foro Internacional*, núm. 90, pp. 530-566.
- Bourdieu, Pierre (1986). “The forms of capital”, en John Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York: Greenwood, pp. 241-258.
- Bourdieu, Pierre (2013). *La nobleza de Estado: educación de élite y espíritu de cuero*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brezis, Elise y François Crouzet (1999). “Élite Schools, Circulation of Élités and Economic Development: the ENA case”, en Elise S. Brezis y Peter Temin Élités, *Minorities, and economic growth*, Amsterdam: Elsevier, pp. 235-248.
- Camp, Roderic Ai (2006). *Las élites del poder en México*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Camp, Roderic Ai (2011). *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, 4ª ed., Texas: University of Texas Press.
- Camp, Roderic Ai y Bettina Cetto (1981). “La educación de la élite política mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México), vol. 43, núm. 1, enero-marzo, pp. 421-454.
- Conacyt (2005). *Informe general del estado de la ciencia, tecnología e innovación*, Ciudad de México: Conacyt.
- Conacyt (2013). *Informe general del estado de la ciencia, tecnología e innovación*, Ciudad de México: Conacyt.
- INEE (2013). *Panorama Educativo de México 2013*, cuadro CS04a-1. URL: [http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2013\\_CS04\\_\\_a.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2013_CS04__a.pdf) (consultado 10 de diciembre de 2014).
- Khan, Shamus Rahman (2012). “The sociology of elites”, *Annual Review of Sociology*, vol. 38, pp. 361-377.
- Kim, Pan (1992). “Who Serves the People? Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats”, en *American Review of Public Administration*, vol. 22, núm. 4, diciembre.

- Lamont, Michèle (1994). *Money, morals, manners: The culture of the french and the american upper-middle class*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lamont, Michèle (1996). "Cultural and moral boundaries in the United States: Structural position, geographic location, and lifestyle explanations", en *Poetics*, vol. 24, núm. 1, pp. 31-56.
- Latapí, Pablo (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, Ciudad de México: Nueva Imagen.
- López Zárate, Romualdo (1996). *El financiamiento de la educación superior, 1982-1994*. Ciudad de México: ANUIES.
- Mallo, Oriol (2014). "La victoria cultural del ITAM: apuntes sobre poder, élites y economistas", en *La Jornada del Oriente*, 2 de junio de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/1VYaaY> (consultado 18 de diciembre de 2014).
- Musacchio, Humberto (2002). *Quién es quién en la política mexicana*, Ciudad de México: Plaza & Janés Editores.
- OCDE (2016), *Panorama de la educación 2015: indicadores de la OCDE*, Madrid: Fundación Santillana.
- Peters, Guy (2005). *The politics of bureaucracy*, 5ª ed., Nueva York: Routledge.
- Romero Sotelo, Ma. Eugenia (2011). "Las raíces de la ortodoxia en México", *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 24, pp. 23-50.
- Sánchez Saldaña, Mariana (2012). *Políticas de posgrado. Procesos, coaliciones y efectos de su aplicación en México*, tesis doctoral, ITESO.
- SEP (2016). *Serie histórica y pronóstico de la estadística del Sistema Educativo Nacional*, Ciudad de México. Disponible en: [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html) (consultado 10 de junio de 2016).
- Silas Casillas, Juan Carlos (2005). "Realidades y tendencias en la educación superior privada mexicana", *Perfiles Educativos*, vol. XXVII, núms. 109-110, pp. 7-37.
- Smith, Peter (1979). *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton: Princeton University Press.
- UNAM (2014). *Población escolar de 1924 a 2014*, Portal de Estadística Universitaria. URL: [http://www.estadistica.unam.mx/series\\_inst/index.php](http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/index.php) (consultado 4 de diciembre de 2014).
- Van Zanten, Agnès (2009). "The Sociology of Elite Education", en Apple, Michael *et al.* (ed.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Nueva York: Routledge, pp.329-339.

**Artículo recibido:** 18 de abril de 2016

**Dictaminado:** 1 de junio de 2016

**Segunda versión:** 30 de junio de 2016

**Aceptado:** 27 de julio de 2016