

Ciencia económica, gobierno y discursos dominantes en la política económica en Dinamarca y España

Manuel Ahedo

UNIVERSIDAD DE COPENHAGUE, DINAMARCA
mahe@soc.ku.dk

Resumen: Dentro de la creciente investigación sobre la influencia de las ideas y de la ciencia económica en las políticas económicas se propone el análisis del sistema de debate de las políticas económicas. Se asume que la política económica en democracia debe integrar la racionalidad político-democrática con la racionalidad técnica. Se analizan tres dimensiones que conforman el sistema de debate de la política económica: la ciencia económica, el gobierno y los discursos dominantes. En base a literatura empírica, datos secundarios y entrevistas se comparan los sistemas de Dinamarca y España, ilustrado con el caso de las recientes políticas laborales. Primero, se identifican las diferencias principales de la ciencia económica danesa y española, especialmente su orientación aplicada a la política pública. Segundo, se compara el papel del gobierno en las políticas económicas, específicamente la forma de incorporación de la racionalidad técnica en la toma de decisiones. Tercero, se contrasta el funcionamiento de los discursos dominantes, liderados por organizaciones como los *think tanks* especializados. Se concluye que el sistema de debate en política económica en Dinamarca tiene un carácter institucionalizado que integra la racionalidad política y la racionalidad técnica, y en España una fuerte racionalidad política domina sobre la racionalidad técnica.

Palabras clave: poder, democracia, tecnocracia, *think tanks*, expertos, debate económico

Abstract: *Within the growing research on the influence of economic ideas and economic sciences in economic policies it is proposed to analyze the system of debate of economic policies. It is assumed that economic policy in democracy needs to integrate politico-democratic rationality with technical rationality. This article analyses three relevant dimensions that constitute the debate system of economic policymaking: economic science, government and dominant discourses. Based on empirical literature, secondary data and interviews, Denmark and Spain's systems are compared, and illustrated with the case of the latest labour policies. First, the main features and differences of Denmark and Spain's economic sciences are identified, especially their policy orientation. Second, government's role in economic policy is compared, specifically the way it incorporates the technical rationality into the political policy decision-making. Third, the working of dominant discourses is contrasted, through the role of policy organizations like specialized think tanks. As conclusion, the debate system of economic policies in Denmark displays a rather institutionalized nature that combines and integrates the political and the technical rationality, while in Spain is shaped by a political rationality that dominates over the technical rationality.*

Keywords: *power, democracy, technocracy, think tanks, experts, economic debate*

1. Introducción¹

En las últimas décadas ha aumentado la investigación sobre el papel de las ideas y los discursos en las políticas públicas (Fischer y Forester, 1993; Beland y Cox, 2010). Respecto a las políticas económicas se reconoce que las ideas, los discursos y las ciencias económicas han adquirido una mayor influencia (Campbell, 1998). Esa influencia de la ciencia económica viene mediada por los discursos dominantes que generan los estados de opinión sobre lo esperable y aceptable (Hay y Rosamond, 2002; Sum y Jessop, 2014). Hirschman y Berman (2014) revisan la literatura sobre influencia de la ciencia económica en la política económica e identifican tres factores clave: la autoridad profesional de los economistas; la posición institucional de los economistas en el gobierno, y el papel de la ciencia económica en la infraestructura cognitiva de las políticas públicas. Para una mejor claridad analítica estas tres dimensiones se reelaboran en: a) la autoridad y el estatus de la ciencia económica; b) el papel del gobierno en la relación entre lógica político-democrática y lógica técnico-científica; y c) los discursos dominantes, liderados por *think tanks* especializados.

A pesar de la creciente similitud y convergencia transnacional respecto a la influencia de la ciencia económica en las recetas y opciones de política económica, cada país presenta diferencias significativas en ámbitos importantes, como en el funcionamiento de la ciencia económica (Fourcade, 2009), en las tradiciones estatales y de administración pública (Painter y Peters, 2010) y en la cultura de debate público y tradiciones ideológicas y discursivas (Schmidt, 2008).

La comparación entre España y Dinamarca es un estudio de casos altamente diferentes dentro del contexto europeo.² Dinamarca es un país de larga tradición democrática, con contrastada calidad institucional, una alta estabilidad macroeconómica, con una tendencia a un bajo nivel de desempleo y de desigualdades socioeconómicas. España es un país de corta tradición democrática, con problemas de calidad institucional, una baja estabilidad macroeconómica, y con tendencia a un alto nivel de desempleo y de desigualdades socioeconómicas. Las políticas económicas de los gobiernos socialdemócratas del PSOE y liberal-conservadores del PP en las últimas décadas son clave para comprender las causas que llevaron a España a la fuerte crisis económica iniciada en 2008, y las posteriores políticas económicas que han sido supervisadas por la llamada *troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional).

1. Este artículo es parte de una investigación sociológica que compara las políticas económicas en los dos países, en concreto las políticas laborales, de hacienda pública (fiscal y deuda), y de pensiones.

2. Ahedo (2017) realiza un análisis comparado de los dos países.

El análisis comparado se basa en literatura empírica, datos e informaciones secundarias de diversa naturaleza y una docena de entrevistas semi-estructuradas con economistas académicos, y con responsables organizaciones de conocimiento económico aplicado como *think tanks* entre 2013 y 2015. En el análisis se usan información y opiniones de las entrevistas, pero no se incluyen citas textuales para ahorrar espacio. Las entrevistas son accesibles contactando con autor(es). Las seis entrevistas en España no fueron grabadas en su totalidad, pero las notas son accesibles.

La estructura del artículo es la siguiente. En el segundo epígrafe se revisan los fundamentos teóricos y las perspectivas sociológicas más relevantes sobre la cuestión. Se propone un desarrollo analítico de las tres dimensiones identificadas por Hirschman y Berman (2014) así como el concepto de sistema de debate sobre políticas económicas. En el tercer epígrafe se presenta el estudio comparado de las tres dimensiones, con algunos ejemplos relativos a las políticas laborales de las últimas décadas. Primero, se identifican las principales características de las ciencias económicas y la forma en que influyen en las políticas económicas, especialmente a través del mayor o menor desarrollo de una ciencia económica aplicada a las políticas. En segundo lugar, se compara el papel de los gobiernos en el proceso de debate y de decisión en política económica, y en la organización de la relación entre la lógica político-democrática y la lógica técnica o experta. En tercer lugar, se contrasta el funcionamiento de los discursos dominantes, y se destaca el papel de los *think tanks* especializados en temas económicos. En las conclusiones se comparan las principales diferencias entre los dos países respecto a la relación entre racionalidad político-democrática y racionalidad técnica.

2. Una sociología multidimensional y comparada de las políticas económicas

Se asume que las políticas económicas en una sociedad democrática deben integrar lo más adecuadamente posible las racionalidades político-democrática y técnica, y que esa falta de integración es uno de los déficits de nuestras democracias en las últimas décadas, y un factor explicativo de la inestabilidad e incertidumbre de la economía y de la sociedad. Las tres dimensiones identificadas por Hirschman y Berman (2014) se pueden enriquecer con algunos desarrollos de la sociología económica (Fourcade, 2006; 2009), la sociología del Estado y de las políticas públicas (Campbell, 1998; Painter y Peters, 2010; Bourdieu, 2014; Pedersen y Campbell, 2014) y la sociología de los expertos (Brint, 1994; Collins y Evans, 2002).

Algunos autores han integrado estos aspectos. Para Campbell (1998), las ideas científicas, académicas o de expertos operan como un marco o base de segundo orden, a través de asunciones que constriñen el espectro cognitivo de posibles soluciones disponibles para los decisores políticos, desde un mayor o menor grado de institucionalización en universidades punteras, *think tanks* y asociaciones profesionales.

Sobre el papel de los expertos en nuestras sociedades hay tres posturas: frente al elogio de la autoridad experta del *expertismo* el constructivismo crítico cuestiona su autoridad epistémica; en medio autores como Brint (1994) y Collins y Evans (2002) valoran positivamente el conocimiento experto formal y tácito; para Collins y Evans, una falta de reconocimiento de su autoridad sería una irresponsable vulgarización de la ciencia, y reconocen el conocimiento experto de los economistas incluso en el caso de los pronósticos macroeconómicos que suelen fallar. Pedersen y Campbell (2014) usan el concepto de régimen (nacional) de conocimiento para analizar cómo el conocimiento académico se relaciona con la política económica; compuesto por las organizaciones que producen conocimiento orientado a políticas económicas, desde *think tanks* privados hasta organizaciones públicas o semipúblicas. Este concepto es válido para los cuatro países que comparan, pero para España necesitaría una adaptación analítica.

Asumiendo la importancia de la información y la comunicación en la sociedad contemporánea se propone el concepto de sistema de debate sobre políticas económicas. En ese sistema hay tres tipos de actores centrales: la ciencia económica, el gobierno y el Estado, y la opinión pública en base a discursos públicos dominantes. Otros actores como los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones internacionales, etc. son también actores del sistema de debate, pero con un carácter secundario. Los actores centrales utilizan diversos medios de comunicación y un lenguaje específico para debatir sobre análisis, argumentos y contenidos. Este artículo se centra en los principales actores en el sistema de debate de política económica.

2.1. Ciencia económica: orientación teórica y aplicada, y nacional

La ciencia económica moderna ha tenido siempre una influencia política de carácter transnacional. En la segunda mitad del siglo XX la teoría keynesiana se difundió transnacionalmente (Hall, 1989). En los años 1970 la teoría económica neoclásica o neoliberal adquirió hegemonía académica y una alta influencia política en los Estados Unidos de América (EUA) (Campbell, 1998). La teoría neoclásica ha conceptualizado la economía de mercado como una tarea gubernamental de gestión técnica con rasgos universales y aplicaciones nacionales. No promueve una orientación aplicada a políticas económicas, ya que se fundamenta en la lógica única del mercado y la eliminación de toda intervención política del gobierno para toda política económica. Se entiende así que la ciencia económica aplicada a políticas sea considerada con un menor estatus científico. La teoría económica dominante se desarrolló principalmente en los EUA, y por su país de origen, sus características y su funcionamiento interno y externo, ha tenido una fuerte expansión global. Fourcade (2006) analiza cómo la ciencia económica, dominada por el hegemónico paradigma neoclásico, ha generado una profesión y unos instrumentos epistémicos con un claro carácter universal.

Dentro de la difusión global de la ciencia económica hay muchas variantes nacionales. Fourcade (2009) encuentra diferencias importantes en la ciencia económica en Francia, EUA y Reino Unido, por el diferente funcionamiento de la educación e investigación superior y del Estado y de las políticas públicas. Pedersen y Campbell (2014) encuentran diferentes marcos cognitivos sobre la economía en Alemania, Dinamarca, Francia y EUA, y diferentes tradiciones sobre su aplicación a las políticas económicas. Se deduce que un país relativamente desarrollado tiene las condiciones para tener cierta tradición y una variante diferenciada de ciencia económica.

2.2. Gobierno: política-democracia y tecnocracia.

El gobierno es el responsable de la política económica, y decide el proceso de debate, análisis y toma de decisiones, y también la forma en que la lógica política se relaciona con la lógica técnica. El gobierno tiene dos formas principales de integrar las dos lógicas: la interna y la externa.

La forma interna puede ser de dos tipos: mediante la autonomía del alto personal técnico de la administración pública, o a través de economistas académicos o profesionales en puestos de responsabilidad ministerial bien como ministro/as o como altos cargos en secretariados o similar. Painter y Peters (2010: 19-30) agrupan las diferentes tradiciones de administración pública en nueve familias o grupos. Dos de ellas son la tradición napoleónica del sur de Europa y la escandinava o nórdica, con diferencias significativas en las relaciones estado-sociedad y en la relación entre lógica política y lógica técnica.

En el modelo nórdico el alto funcionariado tiene un alto estatus profesional y un carácter apolítico. El gobierno ejecutivo danés se encuentra así controlado por dos instituciones. Por un lado, el parlamento que es la institución clave de un estado organicista con una fuerte relación con una sociedad o comunidad política organizada. Por el otro lado, la administración burocrática que en los altos niveles tiene un alto estatus y ocupa cargos relevantes en los ministerios.

En la versión española de la tradición napoleónica el Estado se concibe en una visión intervencionista respecto a una comunidad de individuos, a través del formalismo legal, donde el alto funcionariado tiene un bajo estatus profesional y tiende a estar relativamente politizado. Sotiropoulos (2004) destaca la politización de la administración pública española, tanto en la parte alta como baja de la jerarquía burocrática. Del Pozo (1979) subraya la institucionalización en 1976-78 de la figura de secretariado de Estado como un claro caso de politización de la administración pública. El gobierno ejecutivo en España goza de un amplio margen de autonomía y poder, respecto al parlamento. En las últimas décadas ha aumentado la presencia de economistas académicos o con vinculación universitaria en los gobiernos tanto

centrales como autonómicos. Según datos de Rodríguez-Teruel y Blondel (2011), de los 167 ministro/as entre los años 1977-2005, 100 tenían estudios universitarios (60 un título de Licenciatura y 40 un título de Master), por áreas (60 Derecho, 25 Ciencias Económicas, y 15 en las áreas científicas o técnicas); 41 eran altos funcionarios de la administración central, y 24 eran o habían sido profesores universitarios. En los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) el número de posgraduados o con título de Master ha sido superior que en los gobiernos del Partido Popular (PP).

La forma externa puede adoptar también varios modelos organizativos. Una es mediante consejos u organismos de asesoramiento en políticas económicas al ejecutivo y/o al parlamento, y pueden ser más o menos científicos o aplicados. En algunos países se han creado organizaciones públicas de asesoramiento altamente académicas, como en los Países Bajos (*Centraal Planbureau CBP - Bureau for Economic Policy Analysis*, creado en 1945), EUA (*American Council of Economic Advisers*, creado en 1946), Alemania (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - German Council of Economic Experts*, creado en 1963), Dinamarca (*De Økonomiske Råd o DØR - The Economic Council*, creado en 1969), y en Francia (*Conseil d'analyse économique - CAE*, en 1997). Los consejos de EUA y de Francia informan al presidente y al gobierno, y los miembros suelen cambiar cuando cambia el partido político en el gobierno. En Alemania, Países Bajos y Dinamarca el consejo asesora al parlamento y al gobierno, y sus miembros no suelen cambiar con el cambio de partido(s) político(s) en el gobierno. Campbell y Pedersen (2014) comparan el papel de estas organizaciones en sus regímenes de conocimiento, y concluyen que el régimen más participativo, incluyente y efectivo es el de Dinamarca.

2.3. Discursos dominantes: el papel de los *think tanks*

El estado de opinión dominante es clave para influir en la toma de decisiones y en la legitimación ideológica de las mismas. Dado que la ciudadanía no lee literatura científica, la importante opinión publicada la componen los análisis y opiniones de expertos publicados en los medios de comunicación general o especializada, y crecientemente en formatos digitales. Hallin y Mancini (2004) encuentran tres grandes modelos de sistemas de medios de comunicación en Europa occidental. España pertenece al modelo del sur de Europa con un bajo pluralismo, un control por el Estado y una baja autonomía organizativa y profesional, y Dinamarca al modelo nórdico con un alto pluralismo, un apoyo del Estado a la información y una relativa autonomía organizativa profesional.

En las últimas décadas han surgido un creciente número de organizaciones de creación de opinión, con un carácter cada vez más técnico, que hacen públicos

análisis, informes, diagnósticos, etc. Destacan los *think tanks* y algunos casos de fundaciones o asociaciones. Pautz (2011), tras criticar su función de generadores de ideas hegemónicas, reconoce su papel de creación de coaliciones discursivas desde la sociedad civil para impulsar cambios políticos. Los *think tanks* se han expandido desde los países anglosajones al resto de las sociedades. Stone y Denham (2004) encuentran significativas diferencias en los países occidentales en su creación y funcionamiento. En el análisis de los *think tanks* se suele distinguir entre los que tienen una clara vinculación a intereses o ideologías, y los que tienen autonomía. Weaver y McGann (2002), inspirados en el modelo de EUA, distinguen tres tipos de *think tanks*: *advocacy tanks* de intereses políticos, *think tanks* académicos y *think tanks* de investigación por contrato. Se observa asimismo una creciente especialización por ámbitos de las políticas. Este estudio se centra en los *think tanks* especializados en cuestiones económicas.

3. Ciencia económica, gobierno y discursos dominantes en Dinamarca y España

El análisis comparado de las políticas económicas se ilustra con el caso de las políticas laborales. En Dinamarca, las reformas laborales se iniciaron a finales de los años 1980 y de forma incremental a lo largo de los 1990, hasta la última reforma de desempleo del 2011. Como indican Torfing (1999) y Larsen y Andersen (2009), las reformas han sido consecuencia de intensos debates políticos, científicos y técnicos, y de negociaciones políticas, las cuales han desarrollado y adaptado el aplaudido modelo laboral de *flexiseguridad* (Madsen, 2004). En España, a la inicial tradición de negociación bipartita o tripartita de los años 1980 y 1990 se ha ido añadiendo un patrón de decisión unilateral por parte del ejecutivo, que ha adquirido su mayor nivel en las reformas laborales de 2010 y 2012; este patrón de reforma ha reproducido un modelo de alta flexibilidad sin seguridad, con alta precariedad y temporalidad (Ortiz, 2004; Fernández y Martínez, 2014).

3.1. Ciencias económicas: keynesianismo pragmático-aplicado y ortodoxia fragmentada

La ciencia económica danesa se caracteriza por dos características principales: un alto consenso en torno a un keynesianismo moderado y pragmático, y una fuerte orientación a las políticas económicas. Es un campo científico claramente integrado e institucionalizado. La Asociación o Sociedad de Economía danesa se creó en 1873 con la intención de diseminar y elevar el nivel del debate sobre cuestiones económicas. Su medio principal ha sido la *Revista de economía nacional* (*Nationaløkonomi*), publicada por la asociación profesional de graduados en economía, derecho y cien-

cias político-sociales (DJØF)³, a la que pertenece organizativamente. La Sociedad de Economía tiene un secretariado asistido por la dirección del banco central, y su junta directiva en 2015 y 2016 estaba compuesta por una combinación de catedráticos de economía, representantes de ministerios, y de las autoridades financieras, un representante de la confederación sindical, y uno de un *think tank* especializado en economía (KRAKA). En la ciencia económica de Dinamarca destaca una tradición de consenso e integración académica y una alta producción en política económica. Los grupos punteros de investigación en las dos principales universidades del país (Copenhague y Aarhus) compaginan investigación básica y aplicada a políticas económicas, principalmente sobre el Estado del bienestar y las políticas laborales o de mercado de trabajo.⁴ En la Universidad de Aarhus la investigación sobre mercado laboral y política pública tiene una larga tradición (<http://econ.au.dk/research>). La presidencia científica del Consejo Económico (DØR) colabora con los órganos del Estado, y con una base estadística oficial basada en datos de registro o administrativos, realiza análisis y recomendaciones sobre los problemas y las políticas económicos (DØR, 2012).⁵ Un catedrático con una larga experiencia en DØR subraya el papel de DØR en la promoción de una doctrina de keynesianismo moderado y pragmático.⁶ DØR desde finales de los años 1980 impulsó las reformas laborales desde desarrollos teóricos (en concreto, la teoría del desempleo estructural) y aplicados sobre políticas laborales que fueron adoptados en los años 1990 por los gobiernos de centroizquierda de liderazgo socialdemócrata, incluso contra su fuerte tradición keynesiana (Larsen y Andersen, 2009).

La ciencia económica española se caracteriza por su alto nivel de ortodoxia internacional y un bajo desarrollo aplicado a políticas económicas. Algunos datos, como el número de citas internacionales y de publicación en inglés, apuntan su creciente nivel internacional, dentro del paradigma neoclásico (Ruiz-Castillo, 2008). Pero las citas internacionales no son un indicador adecuado para discernir si la ciencia económica ha realizado un buen análisis de la realidad económica nacional. En base los datos del índice *In-Recs* de revistas de ciencias sociales españolas,⁷ que recoge información desde 1996 hasta 2010,⁸ y a otras fuentes de información se pueden destacar dos rasgos principales de la ciencia económica española. Primero, una fuerte divi-

3. <http://www.djoef.dk>

4. Entrevistas a tres catedráticos de economía de las dos universidades.

5. El coste de DØR es relativamente alto; equivale a la cantidad destinada a la investigación científica independiente.

6. Entrevista a catedrático emérito de economía y miembro de DØR durante más de 15 años en diferentes periodos.

7. <http://ec3.ugr.es/in-recs>

8. En los últimos años el estudio de la calidad científica se orienta por fuentes como *Google Scholar Analytics*, etc.

sión entre economía teórica y economía aplicada. Según comentan los académicos entrevistados, ha habido una fuerte separación departamental y sub-disciplinar entre fundamentos teóricos y estructura, y economía aplicada a la empresa y la política económica. La existencia de dos asociaciones indica esa fragmentación. La Asociación Española de Economía (AESEC)⁹ se creó en 1996, y publicó hasta el 2009 *Spanish Economic Review* (antes *Revista Española de Economía*).¹⁰ En el 2002 se creó la Asociación Libre de Economía, dedicada a la economía aplicada, que comenzó en 1992 con la *Revista de Economía Aplicada*,¹¹ y la realización desde 1997 de Encuentros Anuales de Economía Aplicada. Como comenta un académico entrevistado, la separación entre economía teórica y economía aplicada ha sido un obstáculo para un mayor consenso en la disciplina, para su desarrollo empírico y para su aplicación a las políticas económicas.¹² Segundo, hay poca investigación sobre política económica, sobre una base estadística con poco nivel de datos administrativos. Según los títulos de los 475 artículos más citados entre 1990-2010 en el índice *In-Recs*, el principal objeto de estudio es la disparidad y la convergencia entre regiones y provincias en España. El resto de temas tiene una distribución equilibrada, pero cuestiones como la economía sumergida o el fraude fiscal no aparecen en el listado de títulos. Entre las 87 revistas de economía que *In-Recs* analiza no hay ninguna que lleve en su nombre la palabra política económica. La revista *Principios. Estudios de Economía Política*, publicada por la Fundación Sistema, afín al partido político PSOE, avanzó posiciones en el ranking y en el 2009 tenía el puesto 16. Es destacable el cada vez más alto ranking de la *Revista de Economía Crítica*, creada en 1997. En los dos centros punteros de investigación, el BGSE en Barcelona y el IE de la universidad Carlos III de Madrid,¹³ hay poca investigación sobre políticas económicas. En el IE de Madrid, de los 12 grupos de investigación ha habido un grupo que investiga sobre economía pública y del bienestar; también un grupo especializado en economía laboral, pero su contribución ha sido bastante teórica. En el BGSE ha habido alguna publicación sobre macroeconomía neo-Keynesiana.

Ban (2016) compara la recepción e institucionalización de las teorías neoclásicas en España y Rumania. Ban reconoce en la ciencia económica española la existencia

9. <http://www.aesec.es>

10. La Fundación Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) editó y publicó entre 1976 y 2009 la revista *Investigaciones Económicas*. En 2009 *Investigaciones Económicas* se fusionó con la revista *Spanish Economic Review*, publicada por la Asociación Española de Economía, dando lugar a la nueva publicación: *SERIEs (Spanish Economic Review-Investigaciones Económicas)*, financiada por la Fundación SEPI y de acceso libre.

11. www.alde.es

12. Entrevista a catedrático-a de economía con experiencia como consejero-a en un gobierno autonómico.

13. <https://www.barcelonagse.eu/> / <http://institutoeconomia.uc3m.es>. Estos dos suelen ser los centros españoles mejor posicionados en los rankings sobre las instituciones de investigación en economía, como puede ser el realizado por la universidad de Tilburg (Países Bajos) (<https://econtop.uvt.nl>).

de una tradición *estatalista*, que sirvió para adoptar en los años 70 y 80 las ideas de la economía *ordoliberal*, la cual facilitó a su vez la recepción en los años 80 y 90 de las teorías neoclásicas, de la mano del denominado “círculo de Rojo”, en referencia a A. Rojo, director y luego gobernador del Banco de España (BdE) (director desde 1971, subgobernador desde 1988, y gobernador desde 1992 hasta 2000), y a través del Servicio o Unidad de Estudios del mismo. Según Ban, para finales de los años 80 las teorías neoclásicas estaban ya instaladas en el círculo de influencia de política económica, y orientaron la política económica de los gobiernos del PSOE y del PP.

La investigación sobre economía laboral y sobre políticas laborales no ha sido muy desarrollada, y han predominado los análisis ortodoxos y teóricos, liderados por investigadores de diversas instituciones como la universidad Carlos III de Madrid, el BdE, etc. Estos autores aplicaron desde finales de los 90 la teorización del mercado laboral “insider-outsider” y desarrollaron la propuesta sobre el contrato único para reducir la alta segmentación laboral (Bentolila, et al., 2011).

En suma, mientras la ciencia económica danesa opera dentro de una tradición de consenso de keynesianismo pragmático y moderado y de aplicación a las políticas, la ciencia económica española reciente se caracteriza por una fuerte ortodoxia internacional, una fragmentación interna y falta de un consenso mínimo científico, y un bajo nivel de investigación sobre política económica. En lo que respecta al tema laboral, mientras en Dinamarca la economía laboral se ha desarrollado junto al estudio de las políticas laborales, en España la economía laboral ha operado dentro de rígidos y ortodoxos marcos teóricos.

3.2. Gobiernos: tecnocracia parlamentaria y tecnocracia del ejecutivo

En Dinamarca, la lógica técnica tiene una fuerte presencia legitimada desde el parlamento. Por una parte, los técnicos públicos de alto nivel tienen un papel importante. Observando los organigramas de los ministerios de hacienda y de economía se observa que directamente debajo del ministro-a se sitúan técnicos públicos.¹⁴ Por otra parte, en las últimas décadas no ha habido ningún economista académico como ministro/a o alto cargo ministerial. La ley de función pública tampoco ayuda de forma clara a ese tipo de excedencia. La creación del Consejo Económico (DØR) en 1969 por el parlamento ejemplifica la relación con la racionalidad técnica. DØR se compone de una presidencia científica de cuatro académicos (mayormente, catedrático-as) elegidos de forma interna formal e informal dentro de la comunidad científica del país, una secretaría técnica de unos 30 macroeconomistas, y un pleno de 21 personas nombradas por el parlamento que representa a los principales intereses políticos y económicos del país. La presidencia científica, desde una tradición de

14. www.fm.dk (Hacienda) / www.oim.dk (Economía)

consenso de keynesianismo flexible y moderado, realiza dos informes anuales, uno estructural y otro coyuntural, que tras el debate por el consejo son hechos públicos como elemento del debate. Otra forma de introducir lo técnico en lo político es a través del alto estatus de los economistas de los ministerios de hacienda y de economía (Jensen, 2003), organizados por la asociación profesional de graduados en economía y derecho (DJØF). Asimismo, la colaboración entre los economistas de DØR y de los ministerios de temas económicos es fluida, y funciona como un nicho o segmento laboral conjunto.¹⁵

En España la lógica política predomina y la lógica técnica es controlada por el ejecutivo. Por una parte, los altos técnicos estatales o de elite tienen un importante papel en el funcionamiento del Estado, pero sin una clara autonomía profesional y con sesgos de vinculación política (Baena del Alcázar, 1999; Villoria, 1999); un alto número de técnicos superiores del Estado (economistas, comercial, abogados e inspectores de hacienda) suelen ser elegidos por el gobierno para puestos en los órganos regulatorios como las comisiones de competencia, de mercado de valores, etc. Asimismo, en los organigramas de los ministerios de hacienda y economía se observa que debajo del nivel de ministro-a hay un nivel de secretarías y sub-secretarías de perfil marcadamente político.¹⁶ Por otra parte, en los cargos ministeriales de las áreas de economía, industria y hacienda ha habido una tendencia político-tecnocrática. En los altos cargos ministeriales de los gobiernos de PSOE (1982-1996 y 2004-2011) destaca una mayor vinculación académico-universitaria, como por ejemplo en los casos de Boyer, Solchaga, Croissier, Borrel y Sebastián, a nivel de secretariado de Estado (Trullén, Campa, o incluso Vegara); varios ministros eran técnicos economistas del Estado (Solbes, Fernández-Ordoñez, de la Dehesa). Entre 1982 y 1996 la mayoría de los altos cargos ministeriales del PSOE se vinculaban también al llamado “círculo de Rojo” en torno al Banco de España y su Servicio de Estudios; entre 2004 y 2011, aunque Rodríguez-Zapatero reforzó la Oficina Económica de la Presidencia, la vinculación al BdE todavía era activa, como el nombramiento de Fernández-Ordoñez como presidente del BdE (2006-2012). En los altos cargos ministeriales de los gobiernos del PP (1996-2004 y 2011-2017) ha habido una mayor presencia de economistas del mundo privado (Piqué, Birulés, Rodrigo-Rato) junto a economistas del Estado (Guindos, Soria); C. Montoro, catedrático de hacienda por la universidad de Cantabria ha sido ministro en diferentes periodos.

En suma, en Dinamarca el parlamento es la institución que legitima el liderazgo de actores técnicos como los ministerios de hacienda y economía y de organismos como el Consejo Económico. Las políticas laborales han sido el resultado de un pro-

15. Entrevista a la dirección de DØR.

16. <http://www.mineco.gob.es> (economía) / <http://www.minhafp.gob.es> (hacienda)

ceso de mayor o menor deliberación y negociación entre múltiples actores públicos y privados, bajo la dirección y coordinación de los ministerios de empleo, economía y hacienda. En España es el poder ejecutivo el que gestiona la incorporación de la lógica técnica de una manera exclusiva y dentro de su estrategia política. Las políticas laborales han seguido las directrices del ministerio de economía, orientado por el marco neoliberal promovido por el servicio de estudios del BdE.

3.3. Discursos dominantes: régimen de conocimiento y pocos *think tank* especializados

En Dinamarca destacan tres *think tank* especializados en economía y que fueron invitados a contribuir en la publicación del 50 aniversario del Consejo Económico (DØR, 2012): el consejo económico-industrial del movimiento sindical danés creado en 1936 por la confederación de sindicatos y la federación de cooperativas;¹⁷ CEPOS (Centro de Estudios Políticos)¹⁸ creado en 2004 y de clara orientación liberal; y KRAKA¹⁹ creado en 2010 que dice trabajar para asegurar el futuro de la sociedad del bienestar con el slogan “bienestar a través de reformas”. Estos tres *think tanks* pertenecen a tres ideologías económicas (socialdemocracia clásica, liberalismo y socialdemocracia reformista socio-liberal), intentan fundamentar sus análisis y propuestas en datos e investigación publicada, e incorporan investigadores académicos en sus patronatos o paneles.

En España, según Barberá y Arregui (2011), la mayoría de los *think tanks* son generalistas y tienen algún tipo de vinculación con alguna organización de interés político, económico o ideológico: la mayoría son *advocacy tanks* con una orientación política y partidista, y hay una reducida presencia de *think tank* especializados en temas económicos. No se incluye aquí la función de *think tank* de los servicios de estudio de algunos bancos privados, como el BBVA o Caixabank (antes Caixa), o algunos institutos de investigación público-privados de vinculación universitaria y financiación privada como el IVIE de Valencia en colaboración con el BBVA. Los *think tanks* más relevantes en temas económicos se pueden agrupar en dos grandes ámbitos ideológicos: liberal y keynesiano.

En la parte liberal, FEDEA (*Fundación de Estudios de Economía Aplicada*)²⁰ es el principal *think tank* especializado en temas económicos. Creada en 1985 a iniciativa del director de BdE, A. Rojo, que obtuvo el apoyo de grandes empresas para financiar

17. <http://www.ae.dk>

18. <http://www.cepos.dk>

19. <http://www.kraka.dk>

20. <http://www.fedea.net>

estudios de economía aplicada de cara a las políticas públicas. En el 2006 FEDEA se reestructuró, creó cátedras financiadas por las empresas, comenzó a participar en las convocatorias públicas de investigación, y entró en redes de investigación sobre política económica en Europa. En la última década sus análisis, propuestas, manifiestos, publicaciones y su blog (*Nada es gratis* <http://nadaesgratis.es>) han tenido bastante impacto en la opinión pública. Un responsable de FEDEA²¹ opina que la política económica en España ha estado muy ideologizada y dependiente de intereses de partido y grupos; y cree que FEDEA ha hecho una valiosa contribución, aunque a veces criticada y no bien entendida, hacia una mayor racionalidad en el debate. Según este responsable, la relación de FEDEA con el PSOE de Rodríguez-Zapatero fue distante, pero sin conflictos, y desde el 2011, con el gobierno del PP, tras algunas tensiones iniciales la relación se fue normalizando. Un académico colaborador opina que FEDEA hace una contribución rigurosa en el debate frente a los fuertes sesgos ideológicos de la ciencia económica.²² En 2009 FEDEA hizo público un manifiesto firmado por 100 economistas a favor del contrato laboral único. Otro *think tank* liberal-conservador, FAES, dirigido por el expresidente Aznar, ha aumentado su influencia desde el 2011 con el PP en el gobierno; en 2017 FAES firmó un acuerdo de colaboración con CEOE, la principal asociación empresarial.

En la parte keynesiana o de centroizquierda, en los últimos años han surgido algunos colectivos de economistas que actúan como *think tanks*. En 2009, poco después del manifiesto de FEDEA, 700 economistas firmaron un manifiesto en contra de la idea del contrato único y a favor del cambio de modelo productivo. Luego se crearon varias redes. En 2011 economistas de izquierda crearon *Econonuestra* que duró hasta 2017. En 2012 60 economistas académicos y profesionales, del entorno del PSOE, crearon “Economistas frente a la crisis”,²³ que se ha centrado en cuestiones laborales, financieras, fiscales y energía, con una perspectiva crítica razonable y coherente; poco a poco ha ido aumentando su producción de análisis y documentos con un mayor soporte empírico, mientras ha extendido su colaboración con medios de comunicación de centroizquierda.

En suma, en Dinamarca los *think tank* especializados en economía y orientados a las políticas han intentado adquirir un perfil técnico, y así elevar el nivel y la calidad del debate; en las políticas laborales han contribuido a un intenso debate que ha sido uno de los motores del largo proceso de reformas. En España han surgido pocos *think tanks* especializados en economía, y su contribución al debate sobre las políticas económicas y laborales ha estado mediatizado por sus relaciones con partidos políticos

21. Entrevista con responsable de FEDEA.

22. Entrevista con académico colaborador con FEDEA.

23. <https://economistasfrentealacrisis.com>

y por posiciones político-ideológicas; y su contribución ha tendido a ser más ideológica que técnica, reproduciendo la lógica política en detrimento de la técnica.

4. Conclusiones

Desde una sociología multidimensional se han comparado las tres dimensiones principales del sistema de debate y de toma de decisiones en política económica: la influencia de la ciencia económica, el papel de gobierno en relacionar la lógica técnica y la lógica política, y el funcionamiento de los discursos dominantes con atención al papel de los *think tank* especializados.

En Dinamarca, la ciencia económica tiene un relativamente alto nivel de autonomía institucional y organizativa, y una tradición de aplicación a políticas económicas. El parlamento, desde su función legitimadora, ha promovido instituciones parlamentarias de análisis y asesoramiento, como el caso del Consejo Económico. El gobierno ha desarrollado una mayor racionalidad técnica dando centralidad de algunos ministerios clave en temas económicos, como el de hacienda. Los discursos dominantes han sido crecientemente técnicos impulsados por organizaciones *think tank* especializadas. Las políticas laborales han sido el resultado de procesos de negociación y deliberación que han combinado y complementado las lógicas políticas y técnicas.

En España la ciencia económica tiene una alta fragmentación institucional y organizativa, y una falta de tradición de estudios aplicados a políticas. El gobierno es el agente principal en la toma de decisiones, e incorpora la lógica técnica de forma estratégica, mayormente mediante académicos con afinidad o adhesión política. Los discursos han sido altamente politizados y con bajo contenido técnico; la existencia de pocos *think tanks* especializados en economía no ha favorecido una mejor calidad empírica y deliberativa en los debates de políticas económicas. Las políticas laborales han tendido a ser una decisión de gobierno con una reducida negociación y deliberación, por lo que la lógica política ha dominado sobre una poco desarrollada lógica técnica.

En conclusión, estos rasgos sistémicos y organizativos explican el diferente funcionamiento del debate y de la toma de decisiones sobre política económica. En Dinamarca el sistema de debate sobre políticas económicas muestra un desarrollado nivel de integración entre la racionalidad político-democrática y la racionalidad técnica. Esa integración ha pivotado sobre dos instituciones públicas, el parlamento y el Consejo Económico, y la tendencia ha sido hacia una mayor racionalidad técnica con un creciente carácter científico-académico. En España el sistema de debate sobre políticas económicas muestra una baja integración entre la racionalidad político-democrática y la racionalidad técnica. El gobierno ejecutivo gestiona, desde su estrategia

de poder político, la forma en que la lógica técnica participa de la toma de decisiones, y la tendencia ha sido hacia una tecnocracia de economistas académicos-políticos. En suma, el sistema de debate sobre política económica de Dinamarca presenta un mejor funcionamiento y unos mejores resultados que el sistema de debate de España.

5. Bibliografía

- AHEDO, M. (2017) *Dinamarca & España. Una sociología comparada, histórica y pública*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (1999) *Élites y conjuntos de poder en España, 1939-1992: un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*. Madrid: Tecnos.
- BAN, C. (2016) *Ruling Ideas: How Global Neoliberalism Goes Local*, Oxford: Oxford University Press.
- BARBERA, P. y J. ARREGUI (2011) Naturaleza e influencia de los *think tanks* en el proceso político en España. *Working Paper 292*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- BELAND, D. y R. H. COX (ed.) (2010) *Ideas and politics in social science research*, Oxford: Oxford University Press.
- BENTOLILA, Samuel, Juan J. DOLADO y Juan. F. JIMENO (2012) “Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience”, *IZA Journal of European Labor Studies*, 1(1), 1-29.
- BOURDIEU, P. (2014) *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)*, Madrid: Anagrama.
- BRINT, S. (1994) *In an age of experts. The changing role of professionals in politics and public life*, Princeton: Princeton University Press.
- CAMPBELL, John L. (1998) “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”, *Theory and Society*, 27 (3), 377-409.
- COLLINS, Harry y Robert EVANS (2002) “The Third Wave of Science Studies. Studies of Expertise and Experience”, *Social studies of science*, 32 (2), 235-296.
- DØR - DE ØKONOMISKE RÅD (2012) *Jubilæumskrift. De Økonomiske Råd 1962-2012*, Copenhagen (Libro 50 Aniversario del Consejo Económico, 1962-2012).
- DEL POZO MOLINA, Carlos F. (1979) “Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática. Los secretarios de Estado”, *Revista de Administración Pública*, 97-166.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos J. y Miguel MARTÍNEZ LUCIO (2014) “El discurso del despido libre en España: una reflexión sobre el papel de los mitos y los prejuicios en las políticas de empleo españolas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1), 191-219.

- FISCHER, F. y J. FORESTER (ed.) (1993) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press.
- FOURCADE, Marion (2006) "The construction of a global profession: the transnationalization of economics", *American Journal of Sociology*, 112 (1), 145-194.
- FOURCADE, M. (2009) *Economists and societies: Discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton: Princeton University Press.
- HAILLIN, D. C. y P. MANCINI (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, P. (ed.) (1989) *The political power of economic ideas. Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press.
- HAY, Colin y Ben ROSAMOND (2002) "Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives", *Journal of European Public Policy*, 9 (2), 147-167.
- HIRSCHMAN, Daniel y Elisabeth P. BERMAN (2014) "Do economists make policies? On the political effects of economics", *Socio-Economic Review*, 12, 779-811. Doi: 10.1093/ser/mwu017.
- JENSEN, L. (2003). *Den store koordinator: Finansministeriet som moderne styringsaktør* (El gran coordinador: el ministerio de hacienda como el moderno gestor-director), Copenhagen: Djøf/Jurist-og Økonomforbundet.
- LARSEN, Christian A. y Jørgen G. ANDERSEN (2009) "How new economic ideas changed the Danish welfare state: The case of neoliberal ideas and highly organized social democratic interests", *Governance*, 22 (2), 239-261.
- MADSEN, Per K. (2004) "The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10 (2), 187-207.
- ORTIZ GARCIA, Pilar (2013) "Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España", *Cuadernos de relaciones laborales*, 31(1), 141.
- PAINTER, M. y B.G. PETERS (ed.) (2010) *Tradition and Public Administration*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- PAUTZ, H. (2011) "Revisiting the think-tank phenomenon", *Public Policy and Administration*, 26(4): 419-435. Doi:10.1177/0952076710378328
- PEDERSEN, O. K. y J. L. CAMPBELL (2014) *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton: Princeton University Press.
- RODRIGUEZ-TERUEL, R. y J. BLONDEL (2011) *Los Ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- RUIZ-CASTILLO, Javier (2008) "Economics research in Spain during the 1990s: a literature review", *Spanish Economic Review*, 10 (3): 221-249.
- SCHMIDT, Vivien A. (2008) "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. Doi:10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- SOTIROPOULUS, Dimitri A. (2004) "Southern European public bureaucracies in comparative perspective", *West European Politics*, 27(3), 405-422.
- STONE D. y A. DENHAM (ed.). (2004) *Think tank traditions: Policy research and the politics of ideas*, Manchester: Manchester University Press.
- SUM, N-L. y B. JESSOP (2014) *Towards a Cultural Political Economy: Putting culture in its place in political economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- TORFING, Jacob (1999) "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", *Journal of European social policy*, 9(1), 5-28.
- VILLORIA, Manuel (1999) "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación", *Revista española de ciencia política*, 1(1): 97-126
- WEAVER, R. K. y J. G. MCGANN (ed.). (2002) *Think tanks and civil societies: Catalysts for ideas and action*. Londres: Transaction publishers.

