

¿QUÉ CAMBIA LAS POLÍTICAS? IDEAS CONTRA INTERESES. EL CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS ESPAÑOLES

What Changes Policies? Ideas against Interests. Change in the Model of Management of Spanish Airports

XAVIER BALLART

Universitat Autònoma de Barcelona

CASILDA GÜELL

Universitat Internacional de Catalunya

Revista de Estudios Políticos

ISSN-L 0048-7694, núm. 171, Madrid, enero/marzo (2016), pp. 167-192

<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.06>

Cómo citar/Citation

Ballart, X. y Güell, C. (2016). ¿Qué cambia las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles.

Revista de Estudios Políticos, 171, 167-192.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.06>

Resumen

Este artículo analiza la política del gobierno español en relación a un posible cambio de modelo de gestión aeroportuaria a través del «Marco de las Coaliciones Promotoras» (MCP). Este marco teórico y otras teorías explican el cambio de política centrándose en las ideas, los sistemas de creencias y los procesos de aprendizaje. Este estudio presenta evidencias que confirman algunas de las hipótesis del MCP pero al mismo tiempo apunta a que este marco teórico debe resolver el análisis de la interacción entre las creencias a nivel de subsistema de micropolítica e intereses políticos a nivel de política macro, además de tomar en consideración características institucionales que condicionan la autoridad del ejecutivo para adoptar nuevas políticas.

Palabras clave

Aeropuertos; gestión; marco de coaliciones promotoras; cambio de políticas; España.

Abstract

This article analyses the policy of the Spanish government in relation to a potential change in the model of airport management, through the Advocacy Coalition Framework (ACF). This theoretical framework and other theories explain the shift of policies based on ideas, beliefs and learning processes. This study confirms some of the hypotheses of the ACF but at the same time points to the weakness of the framework, because it does not include the analysis of the interaction between beliefs at the micro-policy system level and political interests at the macro level. Along the same line of argumentation, the ACF does not pay enough attention to the institutional features that condition the authority of the executive to adopt new policies.

Key Words

Airports; management; advocacy coalition framework; policy change; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. 1. Supuestos teóricos del Marco de las Coaliciones Promotoras. 2. Limitaciones del MCP. III. JUSTIFICACIÓN DEL CASO, MÉTODOS Y DATOS. IV. ANTECEDENTES. V. ANÁLISIS: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL CASO. 1. Perturbación externa. 2. Aprendizaje. 3. Nivel intermedio de conflicto. 4. Explotación hábil de la crisis. 5. Papel de los foros profesionales. VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA TEORÍA DEL MCP. 1. El MCP subestima los intereses económicos y políticos. 2. El MCP subestima las instituciones políticas. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.*

I. INTRODUCCIÓN

En el momento álgido de la crisis de la deuda española y europea el gobierno español tomó la decisión de sacar a concurso y privatizar la gestión de los dos grandes aeropuertos españoles, Madrid y Barcelona. Esta decisión de un gobierno socialista fue bien acogida por un considerable número de directivos empresariales radicados en Cataluña que se había reunido en 2007 en el IESE, una importante escuela de negocios. El objetivo de la reunión era solicitar al gobierno español que rompiera el monopolio público en la gestión de los aeropuertos españoles, liberalizase la gestión y permitiera que los aeropuertos compitieran entre sí y con los demás aeropuertos europeos para conseguir nuevas rutas y erigirse en alguno de los principales centros de distribución europeos. La decisión de externalizar la gestión de los dos grandes aeropuertos se mantuvo durante la primera mitad del mandato del Partido Popular en el gobierno después de las elecciones de 2011. Sin embargo, entre 2013 y 2014, el gobierno español cambió su posición y optó por abrir el gestor público a la participación del capital privado sin romper el monopolio sobre el control de la red.

En este artículo se utiliza este caso de cambio en la orientación de una política, en la línea de intereses empresariales territoriales primero y de vuelta hacia el modelo original fundamentado en el monopolio público, para analizar algunas limitaciones de las principales teorías que explican los procesos de cambio de política sobre la base de centrarse en las ideas y sistemas de creencias. En los últimos veinte años, la «Advocacy Coalition Framework» (que hemos traducido por «Marco de las Coaliciones Promotoras») ha recibido mucha atención entre una parte de los investigadores de políticas. También tuvieron éxito otras teorías

que analizan los procesos (Kindon, 1995; Baumgartner y Jones, 1993; Ostrom, 2007). Pero este artículo se centra en el MCP por ser una de las teorías que tiene más éxito y por ser también una de las más completas, ya que incluye elementos de las demás teorías y de las teorías de redes.

Sabatier y Jenkins Smith, fundadores del MCP (Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier y Weible, 2007), deducen una serie de supuestos teóricos e hipótesis acerca de la estructura y la estabilidad de los sistemas de creencias, el proceso de aprendizaje de las políticas y el cambio de política que se han sometido a análisis con una sustancial cantidad de trabajos empíricos en diversos países y ámbitos sectoriales¹. En la medida que el MCP se fundamenta en el cambio de ideas, en los sistemas de creencias y en el aprendizaje como motor de cambio ha recibido críticas de los que rápidamente señalaron que compartir ideas y creencias no es suficiente para producir la acción colectiva (Schlaeger, 1995). Nuestra principal fuente de preocupaciones es que no presta suficiente atención a la estrategia política y a las políticas partidistas. Varios estudios también han argumentado que no es lo suficientemente específica en lo que respecta a los distintos factores que contempla (como el impacto de eventos externos, el aprendizaje entre coaliciones, el papel de las redes profesionales o la explotación hábil de oportunidades) y a sus conexiones causales para explicar cómo los cambios en los sistemas de creencias producen cambios en las políticas (Weible y Nohrstedt, 2012). Además, existen dudas sobre la aplicabilidad de algunas de las dinámicas que tienen lugar en los Estados Unidos, donde el MCP comenzó, a otros países con diferencias significativas en la forma en que las coaliciones defensoras y los grupos de interés se relacionan con las instituciones de gobierno (Nohrstedt, 2009).

El trabajo plantea dos áreas en las que el MCP puede mejorar: uno es el análisis de la interacción entre las creencias a nivel de subsistema de micro-política y los intereses políticos a nivel de política macro; la segunda se refiere a la necesidad de tener en cuenta las características institucionales que propician o limitan la autoridad del ejecutivo para adoptar nuevas políticas en cada país. En este sentido, la situación de los países europeos con sistemas de representación de intereses corporativistas o que ceden soberanía a la Unión Europea es distinta de la de Estados Unidos, lo que queda aún más patente en un momento de fuerte crisis económica.

¹ La mayoría de las aplicaciones son en temas ambientales: Litfin (2000), cambio climático en Canadá; Nohrstedt (2008), nucleares en Suecia; Weible y Sabatier (2005), áreas marinas protegidas en Estados Unidos; Zafonte y Sabatier (2004), contaminación por la industria del automóvil. Existen aplicaciones en otros temas como, por ejemplo, Kübler (2001) para la política de atención a toxicómanos en Suiza.

II. MARCO TEÓRICO

1. SUPUESTOS TEÓRICOS DEL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

El MCP forma parte de un cuerpo de literatura más amplio cuya pregunta fundamental es cómo se formulan las políticas y cómo se toman las decisiones públicas (Dente y Subirats, 2014). En la visión pluralista clásica, las políticas son el resultado de la competición entre grupos organizados (Truman, 1951). Sin embargo, desde visiones corporativistas, las políticas son el resultado de los compromisos entre unos pocos grupos que vendrían a formar «triángulos de hierro» para cada ámbito sectorial: cargos políticos, altos funcionarios de los ministerios y representantes de grupos de interés sectoriales (Jobert y Muller, 1987). Al poner el foco de atención en el sector y en los problemas se pasó posteriormente a identificar aquellos grupos de actores públicos y privados interesados en una cuestión formando coaliciones en torno a ideas sobre posibles políticas. En este sentido, Hecló (1978) identificó a grupos de expertos especializados en temas técnicos, ajenos a la lógica partidaria.

Esta línea de investigación fue seguida posteriormente por otros autores que ponen de relieve el papel de las redes de expertos (Haas, 1990). Sobre estas bases la llamada literatura sobre «procesos» se centra progresivamente en los cambios en la definición de los problemas, en el cambio de su imagen y en las percepciones mayoritarias sobre la mejor manera de tratarlos. Una de las ilustraciones más conocidas es la de Baumgartner y Jones (1993) sobre la energía nuclear y los cambios de percepción sobre esta fuente de energía a lo largo de los años. Estos cambios van acompañados de cambios en la estructura de los grupos de actores que comparten una misma visión, en las ideas y creencias sobre el problema y en el nivel de aceptación de visiones alternativas sobre la política más idónea. Se habla así de una «situación de equilibrio», de una «desestabilización del monopolio» que representa la conceptualización dominante y de una redefinición de las alternativas posibles.

El MCP integra en buena medida esta literatura junto con la literatura sobre redes sectoriales. Algunas de sus hipótesis se refieren al cambio de política que se desarrolla en el nivel del «subsistema de políticas». Según Sabatier, el subsistema de la política consiste en un conjunto de «actores públicos y privados que se ocupan activamente de un problema político» (Sabatier, 1988: 131). Estos actores forman coaliciones «promotoras» o «de defensa» que se definen como:

Los individuos que comparten un sistema de creencias en particular —es decir, un conjunto de valores básicos, hipótesis causales, y las percepciones de pro-

blemas— y que presentan un cierto grado de actividad coordinada a través del tiempo (Sabatier, 1988: 139).

La idea básica del MCP es que el cambio de política requiere una transformación radical del sistema de creencias hegemónico a través del aprendizaje (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 y 1999; Sabatier y Weible, 2007; Nohrstedt, 2008). El MCP Sabatier y Jenkins-Smith (1993 y 1999) presenta el sistema de creencias en un modelo de tres niveles: el «núcleo profundo» que serían las opiniones y creencias normativas fundamentales; el «núcleo de políticas» o estrategias básicas necesarias para hacer realidad las creencias fundamentales; y los «aspectos secundarios» que se refieren a los elementos menos importantes de carácter instrumental para implementar la política. El MCP predice una disminución de la resistencia al cambio en el sentido de que los aspectos secundarios serían más fáciles de cambiar que el núcleo de políticas pero que a la vez este podría ser cambiado mientras que no se podrían cambiar las creencias normativas fundamentales en tanto que valores de base (Sabatier y Brasher, 1993; Ellison, 1998; Sato, 1999).

Inicialmente, el MCP identificó dos procesos de cambio de políticas: el aprendizaje en relación con una política y los eventos externos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). El aprendizaje se define como el proceso mediante el cual los miembros de la coalición dominante pasarían a dudar de sus propias creencias como consecuencia de nueva información, evidencias e intercambio de ideas, intercambio en el que tendrían un papel importante redes de científicos o técnicos. Los eventos externos, por su parte, pueden ser de naturaleza variada —una crisis económica, cambios en el gobierno, cambios en la opinión pública— o pueden ser provocados por cambios en otros subsistemas de política. Ambos procesos están relacionados, pues los eventos externos como las crisis ponen de relieve los fallos y facilitan el aprendizaje de los que antes eran resistentes al cambio (Birkland, 2006).

Más tarde, Sabatier y Weible identificaron dos procesos más que conducirían a un cambio de política: fallos internos en el subsistema de política y negociaciones entre las coaliciones en el contexto de foros y redes profesionales (Sabatier y Weible, 2007; Brown y Stewart, 1993). Sin embargo, algunos investigadores han puesto en duda la distinción entre las crisis externas y los fallos internos sobre la base de la estrecha relación entre los acontecimientos externos e internos, la dificultad para distinguirlos y para determinar si un determinado fiasco fue el causante del cambio de política (Nohrstedt, 2008; Albright, 2011). Por otro lado, con respecto a las negociaciones que tienen lugar en el contexto de foros y redes de profesionales, Sabatier y Weible (2007) identificaron una serie de condiciones que deben tener lugar para que se produzca un impacto en la toma de decisiones políticas.

Otras teorías habían señalado con anterioridad cómo las crisis externas pueden inducir el cambio de políticas. A menudo se ha invocado la idea de una ventana de oportunidad y de la coincidencia aleatoria de factores que explican el cambio en las políticas existentes. Sin embargo, las teorías no son completas en cuanto a explicar los mecanismos de causalidad entre las variables explicativas y los resultados. En el caso del MCP, se argumenta que las crisis externas y el aprendizaje de las políticas se traducen en un cambio de política cuando la oportunidad es «hábilmente explotada por la coalición minoritaria» que defiende el cambio (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

La literatura ha identificado al menos tres procesos que podrían ser un indicio de una «explotación hábil» de un evento externo: la maximización de los recursos (Weible, 2007); la explotación de nuevas posibilidades o vías en el proceso de toma de decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) y el replanteamiento del problema en los medios de comunicación (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). «Recursos», en este contexto, pueden ser individuos con autoridad legal, medios financieros, información, apoyo de la opinión pública o la capacidad de liderazgo de determinados individuos. «Nuevas vías en el proceso de toma de decisiones» se refiere a la apertura del proceso de toma de decisiones de manera que se abren nuevas posibilidades de acceso a través de nuevos canales. El replanteamiento es el conocido «reframing» o manera en que se presentan los problemas y la capacidad de presentar cambios en la política de manera que sea coherente con el sistema de creencias.

Con el propósito de poner a prueba los supuestos teóricos de la MCP con respecto al cambio de política, este trabajo se centra en las siguientes hipótesis de este marco teórico:

1. Los miembros de una coalición dominante alterarán su sistema de creencias como resultado de nuevas evidencias como consecuencia de un evento externo.
2. El nivel de conflicto debe ser intermedio, centrado en aspectos secundarios o en temas que son aspectos secundarios para una coalición y aspectos fundamentales de política para la coalición rival.
3. La coalición minoritaria explotará con habilidad la crisis externa a través de la maximización de los recursos, la apertura de nuevas vías de acceso al proceso de toma de decisiones o la reformulación del problema para adaptarlo a la nueva situación.
4. Alguna forma de red profesional o foro participará en la negociación de la nueva política con el gobierno que tiene la competencia para tomar decisiones con autoridad.

2. LIMITACIONES DEL MCP

Una de las principales limitaciones del MCP es que no especifica la forma en que los diferentes elementos están conectados (Weible y Nohrstedt, 2012). Está claro que las crisis externas y el aprendizaje deben suceder uno tras otro, pero la teoría es más ambigua con respecto a lo que es un nivel «intermedio» de conflicto en un contexto en el que se supone debería producirse una intensa confrontación social. La teoría tampoco es lo suficientemente explícita con respecto a las conexiones causales entre la táctica seguida por la coalición minoritaria consistente en «aprovecharse de la crisis» y el aprendizaje político de los miembros de la coalición dominante o la relación entre las redes profesionales y la toma de decisiones formal.

Otro problema proviene del énfasis en el sistema de creencias, ideas políticas y compromisos normativos en detrimento de los intereses económicos y políticos (Schlager, 1995; Nohrstedt, 2009). Suponiendo que el elemento distintivo de la MCP es el cambio en el sistema de creencias respecto a un problema, el MCP no integra adecuadamente la interacción entre creencias e intereses como elementos diferenciados.

Una tercera y última limitación se refiere a la necesidad de adaptar el marco a los países con diferentes entornos institucionales y cultura política. La hipótesis básica del MCP es que cuanto más abierto esté el subsistema político mayor será la probabilidad de cambios de política (Klüber, 2001). Pero el MCP tiene una perspectiva «meso» que pone el énfasis en la influencia de grupos y redes profesionales que no están en el poder ni participan en muchas ocasiones en las decisiones del gobierno (Nohrstedt, 2009). Sin embargo, no está clara la conexión entre la dinámica a nivel de subsistema de política y aprobación de decisiones públicas en forma de leyes o decisiones de gobierno. Estas están condicionadas por características institucionales como el nivel de fragmentación y descentralización Hall (1982) u otras formas de compartir el poder como sucede en sistemas de «consenso» o más o menos «mayoritarios» (Lijphart, 1999).

III. JUSTIFICACIÓN DEL CASO, MÉTODOS Y DATOS

El objetivo de este estudio es examinar si los supuestos teóricos del MCP se mantienen cuando se aplican a un caso de intento de cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos españoles durante la crisis económica entre 2008 y 2014. Se espera que se confirmen algunos de los principales postulados del MCP, pero que también se identifiquen algunas de sus debilidades en relación con algunas de las preocupaciones teóricas discutidas en la sección anterior.

La experiencia española con la crisis económica de 2008-2014 fue intensa y provocó una fuerte confrontación política y social (Royo, 2009). Es un caso claro de shock externo y en este sentido un caso adecuado para el análisis de su influencia en el cambio de política. Las principales respuestas a la crisis tenían como objetivo evitar el colapso del sector financiero y la limitación de los efectos económicos de la crisis. El gobierno aprobó una serie de medidas que afectaban a los bancos, el mercado laboral y el gasto público. La mayor parte de esas decisiones fueron negociadas por el Gobierno español con la «zona euro» y la llamada «troika», formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Este estudio se centra en la decisión tomada por el Gobierno español en mayo de 2010 con el objeto de externalizar la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona y en la decisión posterior de 2013 de mantener el monopolio público y privatizar una parte de su capital. Con motivo de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, los principales partidos políticos catalanes habían defendido la descentralización de la gestión de los aeropuertos. Inmediatamente después fueron actores económicos de carácter empresarial los que defendieron el cambio en el modelo de gestión aeroportuaria hacia un modelo liberalizado y de competencia en el marco europeo.

Este estudio se basa en métodos cualitativos de búsqueda y análisis de datos. El análisis empírico se construye a partir de 40 entrevistas semi-estructuradas con representantes empresariales, altos cargos de las administraciones públicas y técnicos al servicio de organizaciones económicas en Madrid y Barcelona. Como se puede comprobar en la tabla 2 incluida en el anexo, el criterio utilizado para seleccionar a los entrevistados fue su nivel de contacto con la política (Berry, 2002). Algunos pertenecían al subsistema de gestión aeroportuaria español. Un grupo mayor tenían importantes intereses en la forma en que se gestionan los aeropuertos. El grupo más numeroso fueron profesionales representando organizaciones empresariales y políticas interesadas en influir en el debate aeroportuario. Finalmente, un grupo menor fueron académicos y periodistas que tenían conocimientos y una opinión formada sobre la cuestión. Todas las entrevistas fueron realizadas cara a cara entre 2008 y 2011. El anexo proporciona información detallada sobre las entrevistas y sobre el cuestionario utilizado.

Con respecto a la documentación, el estudio se basa en los documentos oficiales del ministerio español y en los informes elaborados por los foros profesionales organizados en torno a esta cuestión. Particularmente activo fue un grupo de cuatro organizaciones económicas, Cámara de Comercio de Barcelona, Fomento y otras asociaciones de empresarios catalanas, el Real Automóvil Club de Cataluña y el Círculo de Economía. Los puntos de vista de la coalición hegemónica fueron analizados a través del estudio de la legislación y

de los informes elaborados por el Ministerio de Fomento. Otros documentos incluyen declaraciones oficiales en los periódicos y las declaraciones públicas del presidente del Gobierno y varios ministros de Fomento.

IV. ANTECEDENTES

Los aeropuertos españoles siempre han sido gestionados por el gobierno central, ya sea a través del ministerio o del organismo público AENA creado en 1990. Sin embargo, en medio de la crisis de la deuda europea, el gobierno español decidió cambiar el modelo que fue descrito por uno de los funcionarios públicos entrevistados como «un ejemplo exitoso de agencia de desarrollo para lograr una mayor eficiencia en la gestión de una infraestructura pública clave». El modelo con AENA como principal ente gestor, que había sido creado por un gobierno del Partido Socialista, no fue modificado por el gobierno conservador entre 1996-2004. El Partido Popular propuso la privatización de AENA durante la campaña electoral en el año 2000. En ese momento, según una alta funcionaria entrevistada, el objetivo era conseguir que AENA fuese un «campeón nacional, con capacidad de gestión de los aeropuertos fuera de España, sobre todo en América Latina». Sin embargo, el Partido Popular no privatizó AENA. En lugar de ello, el gobierno prefirió la estrategia de expansión latinoamericana gestionando, al mismo tiempo, la red española a través de AENA.

Con la derrota del Partido Popular en las elecciones de 2004 y el proceso de reforma de los estatutos de autonomía de algunas comunidades autónomas se planteó el tema de la gestión descentralizada de los aeropuertos. Sin embargo, esta posibilidad no fue aceptada por el gobierno central. Posteriormente, en la primavera de 2007, un numeroso grupo de empresarios se reunieron en el campus de IESE, una importante escuela de negocios en Barcelona, para pedir explícitamente al gobierno el cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos españoles. La principal preocupación de los directivos en ese momento era que el aeropuerto de Barcelona se viera limitado en su expansión por el modelo de gestión jerárquico y centralizado. La principal preocupación de los directivos empresariales era las conexiones intercontinentales y la competitividad con otros aeropuertos europeos. El evento del IESE fue organizado y dirigido por directivos empresariales y explícitamente evitó cualquier forma de representación política.

Aproximadamente al mismo tiempo, como una reacción al crecimiento sostenido del tráfico aéreo en Europa y a las quejas de los pasajeros en relación con el aumento de los retrasos, la política europea trató de poner fin a la dominación del espacio aéreo por las autoridades nacionales. La preocupación

por la seguridad y la eficiencia en el uso del espacio aéreo europeo llevó a la creación de un regulador europeo para el tráfico aéreo sin entrar, sin embargo, en la forma de gestión de los aeropuertos. Siguiendo la orientación adoptada por la Comisión Europea, el gobierno español tomó la decisión de dividir AENA en dos unidades separadas, una para los aeropuertos y otra para control de tráfico aéreo.

A principios de 2010, el aumento de riesgo de incumplimiento de la deuda soberana obligó al gobierno español a buscar la manera de aumentar los ingresos y aliviar las necesidades de endeudamiento del país. El gobierno español anunció en el Parlamento un cambio en su política con respecto a la gestión de los aeropuertos. El gobierno sacó a licitación la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. AENA Aeropuertos iba a ser parcialmente privatizada (hasta el 49 por ciento del capital social), y, al mismo tiempo, se crearían dos filiales. Las administraciones públicas regionales y locales podrían tener una participación minoritaria en las subsidiarias, mientras que el resto de la red seguiría siendo gestionado por AENA Aeropuertos. En cuanto al control de tráfico aéreo, en marzo de 2011, el gobierno anunció la decisión de licitar la gestión de las torres de control de trece aeropuertos. El gobierno aprobó una lista de diez empresas con capacidad para gestionar las torres de control y expresó su intención de tener diferentes grupos privados en la gestión de los aeropuertos de Barcelona y Madrid (Informe anual de la web de privatización).

La posición del Gobierno español no cambió después de las elecciones generales de noviembre de 2011 y la victoria del Partido Popular. El nuevo gobierno estaba dispuesto a licitar la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona con el fin de reducir el endeudamiento público a pesar de que no le gustaba la idea de romper la red de aeropuertos españoles. La turbulencia y la inestabilidad de los mercados financieros aplazaron el proceso. A finales de 2013 el gobierno español anunció un plan para privatizar el 60 por ciento del capital de AENA en lugar de facilitar la entrada de inversores privados en la gestión de los dos grandes aeropuertos de Madrid y Barcelona.

V. ANÁLISIS: APLICACIÓN DE LA TEORÍA AL CASO

En cualquier estudio sobre la base del MCP es necesario identificar los sistemas de creencias y las coaliciones de individuos y organizaciones. La tabla 1 presenta la categoría genérica de las organizaciones que aparecen con cierta regularidad en el debate sobre el modelo aeroportuario en el período entre 2000 y 2010 y los términos que se han utilizado para identificar el sistema de creencias de las dos principales coaliciones. En décadas anteriores, el subsistema de políticas de aeropuertos fue bastante cerrado y se tomaron

las decisiones públicas de manera corporativista por el gobierno español, el Ministerio de Fomento o AENA, Iberia y las asociaciones profesionales de pilotos, los controladores y los sindicatos de trabajadores.

TABLA 1. *Coaliciones y términos clave*

Coalición dominante		Coalición emergente	
Miembros	Términos clave	Miembros	Términos clave
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio • AENA • Iberia • PSOE • PP • Sindicatos • Pilotos • Controladores • Académicos • Periodistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Red española • Coordinación • Seguridad • Economía • Eficiencia • Solidaridad • Balanza territorial • Desarrollo económico • Servicio público • Agencia pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento del Trabajo • Asociaciones empresariales • Cámara Comercio Barcelona • Real Automóvil Club de Cataluña • Círculo de Economía • Fundaciones privadas • Sindicatos • Académicos • Periodistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión independiente • Ruptura monopolio público • Privatización • Eficiencia • Innovación • Inversión • Competición • Globalización • Conexiones intercontinentales

El discurso de la coalición hegemónica gira en torno a las ideas de «servicio público», «seguridad aérea», «eficiencia», «equilibrio territorial» y «desarrollo económico». En el momento de las entrevistas, hubo una clara preferencia por la idea de «coordinación centralizada» a través de un «organismo público». Los miembros de esta coalición creían que la agencia pública era el mejor instrumento para alcanzar los objetivos del sistema público. Por su parte, el discurso de la coalición emergente, formada esencialmente por directivos empresariales radicados en Cataluña, se fundamentaba en ideas sobre el carácter clave de los aeropuertos para las ciudades y las empresas para «competir a nivel mundial», «atraer inversiones» y ofrecer «conexiones directas» a «empresas innovadoras». Las principales preocupaciones se codificaron como «romper el monopolio público», la promoción de la «gestión individualizada», el «curso abierto», las «tarifas competitivas», los «operadores eficientes» y, por encima de todo, las «conexiones intercontinentales». La reunión en el campus de

IESE en mayo de 2007 fue el momento álgido de esta coalición, si bien sus principales documentos son posteriores. Más de un centenar de organizaciones estuvieron representadas en el evento que fue visto por los medios como una «celebración» de la sociedad civil según afirmación de un periodista. Para los organizadores de la reunión «se trataba de un evento único». En relación con el supuesto de estabilidad de las coaliciones, en el período analizado, pocos individuos u organizaciones cambiaron de coalición (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). El número de organizaciones que participaron en el debate público empezó a disminuir después de la reunión del IESE que no tuvo consecuencias políticas inmediatas.

1. PERTURBACIÓN EXTERNA

Diversas teorías del proceso de políticas postulan que los shocks y las crisis externas pueden alterar un subsistema político estable y provocar cambios en las políticas (Kingdon, 1995; Birkland, 2006; Sabatier y Weible, 2007). La naturaleza catastrófica de la crisis económica española se hizo evidente en la sesión parlamentaria del 12 de mayo de 2010. Después de una «semana negra» de ataques financieros especulativos y con el país al borde del abismo financiero, el presidente del Gobierno anunció los mayores recortes de gasto de la historia reciente. Este curso de acción fue impuesto por los gobiernos de los países europeos después de una conversación con el presidente de los Estados Unidos el día anterior. Unos meses más tarde, el Gobierno presentó medidas para aumentar los ingresos, incluyendo la venta de la gestión de los aeropuertos de Madrid y de Barcelona y de la Lotería Nacional.

La crisis económica expuso el fracaso de las políticas basadas en un modelo de crecimiento económico excesivamente dependiente de la construcción y de los préstamos a bajo interés de los bancos. La misma lógica podría aplicarse a los aeropuertos, ya que era evidente que la expansión en el número de aeropuertos provinciales y el coste excesivo de las nuevas terminales de Madrid y Barcelona contribuyeron de forma directa al grave problema de la deuda pública española (Bel y Fageda, 2009). Otras cuestiones operativas también expusieron la necesidad de cambio. Por ejemplo, AENA tuvo un gran conflicto con los controladores que se declararon en huelga para protestar por el número de horas extraordinarias que AENA les estaba exigiendo para paliar la creciente demanda. Otra fuente de conflicto fue la decisión de AENA de reservar la nueva terminal del aeropuerto de Madrid para Iberia y sus socios de alianza.

En este caso, la crisis económica actuó como evento externo e influyó en el cambio de estrategia a favor de una nueva distribución de competencias entre poderes públicos y mercado con respecto a la gestión de los aeropuertos.

Las crisis de carácter interno del subsistema (huelgas de controladores, construcción de aeropuertos innecesarios) no hicieron sino confirmar la necesidad de reformar varios componentes del modelo de gestión, pero, al mismo tiempo, hubo consenso entre los entrevistados en el sentido de que no fueron la causa del cambio de política. Su asociación con la crisis económica no fue suficiente para convencer a los actores de la coalición dominante sobre la posibilidad de que hubiera llegado el momento en que era necesario cambiar la forma de gestionar determinados servicios públicos y más concretamente el modelo de gestión aeroportuaria.

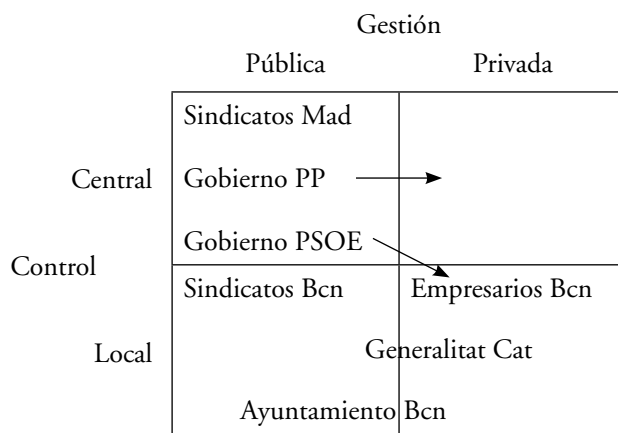
2. APRENDIZAJE

El MCP relaciona el aprendizaje con la perturbación externa ya que se espera que algunos miembros de la coalición dominante alteren sus creencias fundamentales de política como resultado de nueva evidencia que surge de la situación creada (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Birkland, 2006; Sabatier y Weible, 2007). La cuestión esencial es si hay un cambio en el sistema de creencias a favor de un modelo liberalizado y competitivo y si aquellos que habían desarrollado el modelo AENA lo hacían convencidos de que este era un modelo mejor en el entorno europeo del momento.

Los entrevistados coincidieron en afirmar que ni el Partido Socialista ni el Partido Popular habrían cambiado el modelo de gestión aeroportuaria si no se hubieran visto obligados por las extraordinarias circunstancias creadas por la crisis económica pero que las posiciones del gobierno con un partido y otro no eran exactamente coincidentes. Sí se produjo un cierto aprendizaje entre los miembros del gobierno del Partido Socialista que participaron en esta cuestión en la medida que sus preferencias cambiaron a favor de un modelo más liberalizado y abierto sobre la base de la autonomía de gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Por el contrario, este aprendizaje no se daría en la misma medida en el caso del gobierno del Partido Popular. El gobierno socialista intentó salvaguardar los valores fundamentales de sus predecesores que fueron los creadores de AENA. Estos valores fundamentales se preservaban limitando la privatización a la externalización de una parte del negocio: «desde el aparcamiento hasta la puerta de embarque». Se excluían de la privatización los derechos de aterrizaje. Además el gobierno mantenía el control sobre las filiales que en cada aeropuerto serían las encargadas de controlar a las empresas que ganaran los concursos. El gobierno popular, en cambio, era más reacio a transferir competencias a cualquier otro nivel de gobierno por razones políticas. La ministra de Fomento ya declaró en enero de 2012 que «al gobierno no le gusta la idea de que los aeropuertos de Madrid y Barcelona compitan» (*El País*, 24 de enero de 2012). Esta y otras declara-

ciones eran indicativas de que los cargos claves de su gobierno no estaban convencidos con la idea de romper AENA en favor de un sistema competitivo y descentralizado. El Gobierno popular acabó expresando su preferencia por mantener una AENA unificada con un elevado nivel de participación de capital privado. El gráfico 1 presenta esta leve modificación de las posiciones iniciales de los dos partidos en el gobierno.

GRÁFICO 1. *Modelo aeroportuario: cambios de posición relativa*



Tampoco estaban convencidos muchos de los altos funcionarios del Ministerio y de AENA que declararon abiertamente que no se sentían cómodos con los cambios propuestos y que consideraban una «anomalía» que el gobierno central tuviera que incluir las administraciones regionales en las nuevas estructuras corporativas que supervisarían la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Los sindicatos de los trabajadores fueron aún más radicales en su oposición porque entendían que se estaba abriendo la vía a la privatización de toda la red, lo que les llevó a organizar protestas y huelgas cuando la decisión de externalizar la gestión se hizo pública. Para los sindicatos estaba claro que la privatización resultaría en un deterioro de las condiciones laborales de todos los empleados de aeropuertos.

3. NIVEL INTERMEDIO DE CONFLICTO

De acuerdo con el MCP, una condición necesaria es que el nivel de conflicto sea intermedio, centrado en aspectos secundarios o en temas que son

secundarios para una coalición y fundamentales para la coalición rival (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este caso, la discusión sobre los aeropuertos se mezcló con el conflicto competencial entre Cataluña y el gobierno central sobre la oportunidad de traspasar la competencia para gestionar los aeropuertos en el nuevo Estatuto de autonomía. En el contexto de la discusión sobre la reforma del estatuto de autonomía, el nivel de conflicto político era elevado. Pero en el momento posterior de crisis financiera el conflicto entre las administraciones ya no era la cuestión principal, lo que de hecho ayudó a rebajar la tensión y focalizar el tema en los términos que lo habían definido los intereses empresariales más centrados en políticas de crecimiento y competitividad. En este sentido, el nuevo escenario podía propiciar que se encontrara un término medio con respecto a los elementos que eran cruciales para la coalición emergente y secundaria para la coalición hegemónica (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Ellison, 1998; Liftin, 2000; Elliot y Schlaepfer, 2001).

Desde esta perspectiva, se podría interpretar que el caso confirma las suposiciones del MCP con respecto al nivel de conflicto y el cambio de políticas. Cuando el nivel de conflicto fue menor, más probabilidades hubo de que la nueva política se acercara a los puntos de vista de la coalición emergente. Lo contrario también es válido para el caso de elevado nivel de conflicto. En el momento en que el problema se confundió con los intereses políticos catalanes fue menos probable que la nueva política se aproximara al sistema de creencias de la coalición minoritaria empresarial.

4. EXPLOTACIÓN HÁBIL DE LA CRISIS

Según el MCP, para que los choques externos produzcan el aprendizaje y un cambio de política, la ocasión debe ser «hábilmente explotada por la coalición minoritaria» que aboga por el cambio (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este caso, los intereses económicos representados por los directivos de importantes empresas radicadas en Cataluña no consiguieron sus objetivos respecto al cambio del modelo de gestión del aeropuerto de Barcelona. Tal como prevé el MCP, la cuestión fue objeto de discusión en el contexto de una plataforma y por una red profesionales que apoyaron sus ideas con varios informes técnicos. Esta red fue bastante eficaz en la comunicación y difusión de sus propuestas a través de los medios de comunicación, pero no obtuvieron el cambio de política con sus actividades y en este sentido no se puede afirmar que fueran capaces de «explotar hábilmente la oportunidad» ni antes ni durante el período de mayor impacto de la crisis económica.

Ello no excluye que el Gobierno socialista tomara prestadas algunas ideas de la coalición minoritaria para reformular y presentar su decisión de vender la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Sin embargo, tal como

apuntaron varios de los individuos entrevistados, sin la inclusión de actores políticos con autoridad legal en la coalición emergente resultaba muy difícil el cambio de la política (Sabatier y Weible, 2007; Nohrstedt, 2011). En sentido contrario, la intervención de las instituciones europeas en la crisis económica española fue interpretada como un factor favorable al cambio de política por alterar las condiciones de la toma de decisiones y abrir nuevos vías de negociación y decisión (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), creando un marco más abierto.

5. PAPEL DE LOS FOROS PROFESIONALES

El MCP también se refiere a la posibilidad de que alguna red de profesionales o foro participe en la negociación de la nueva política, aunque el gobierno mantenga la autoridad para tomar las decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). De acuerdo con diversas teorías, las redes profesionales y foros son importantes para generar nuevos conocimientos en relación con un problema de política y pueden ser determinantes para influir en los gobiernos y en las administraciones públicas. Sin embargo, los ministerios y otros organismos administrativos siguen siendo la instancia decisiva en el momento de la toma de decisión formal (Mcguire y Agranoff, 2011).

En este caso, los líderes empresariales que promovían el cambio no tuvieron la oportunidad de negociar abiertamente con el gobierno. Los líderes empresariales fueron capaces de influir en el debate con su esfuerzo para intercambiar y difundir nuevas ideas y conocimientos. Las cuatro organizaciones empresariales más importantes analizaron a fondo y evaluaron la forma en que los distintos países gestionan sus aeropuertos. Para los líderes empresariales, era irónico que empresas españolas fueran líderes mundiales en el ámbito de la gestión de infraestructuras —una de ellas era el propietario y operador de los aeropuertos de Londres, incluido el de Heathrow— mientras que España mantenía un modelo burocrático público y centralizado. Sus opiniones fueron apoyadas por organizaciones locales de carácter semipúblico y por los dos principales sindicatos catalanes que estaban «en contra de la privatización, pero a favor de la gestión descentralizada por una organización pública regional o local». Para las instituciones empresariales, el contexto de crisis económica podía influir en el sentido que el gobierno tuviera que abrir su marco de decisión y tomar en cuenta las alternativas que permitían cumplir con las directrices marcadas por las instituciones europeas.

VI. IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA TEORÍA DEL MCP

El análisis del caso español a la luz de algunos de los principales postulados del MCP funciona razonablemente bien en la medida que permite con-

firmar algunas de las principales suposiciones teóricas de este marco teórico. Como se ha visto en el anterior apartado, es posible identificar coaliciones defensoras de distintas «ideas» y cómo una coalición intenta cambiar el sistema aeroportuario español hacia uno que sea más parecido a lo que hacen otros países europeos. También se ha visto el papel de la crisis externa como evento desencadenante de cambios en la política en conjunción con diversos fracasos «internos». El evento externo contribuye a socavar las percepciones de los herederos de los que crearon la política hegemónica pero, al mismo tiempo, el elevado nivel de conflicto político entre Cataluña y el gobierno central dificulta la adopción de cualquier política que pudiera interpretarse como una cesión por parte del poder central. El caso también permite observar el papel de las redes profesionales en paralelo al proceso de toma de decisiones formal y la oportunidad que genera la intervención de la Unión Europea para generar nuevos canales por los que influir en una decisión que, sin embargo, se reserva la autoridad que tiene la competencia legal.

Asimismo se plantean dudas sobre algunas de las propuestas del MCP. Una de las principales dudas se refiere al mecanismo por el cual individuos y organizaciones clave cambian su sistema de creencias en relación con la forma de intervenir sobre un problema público. Las proposiciones del MCP que vinculan directamente el cambio de política al cambio en el sistema de creencias y al comportamiento estratégico de las coaliciones minoritarias nos parecen cuestionables por al menos dos razones: en primer lugar, el MCP parece subestimar el papel de los intereses políticos y económicos superiores. Por otra parte, el MCP también parece sobreestimar la capacidad de las coaliciones minoritarias que actúan en subsistemas de políticas para influir en la toma de decisiones formales de las instituciones políticas.

1. EL MCP SUBESTIMA LOS INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

En nuestro caso, el gobierno socialista actuó bajo la presión de la Unión Europea para salvar al país del colapso financiero en una situación de extrema gravedad mientras que el gobierno popular acabó anteponiendo el control por el poder central de los aeropuertos y el mantenimiento de la distribución territorial del poder a una posible liberalización, lo que, en principio, estaba más de acuerdo con sus principios ideológicos que con los de un partido de centro-izquierda socialista.

En el cambio de orientación respecto al modelo de gestión del servicio público aeroportuario en España, los valores normativos y las creencias acerca de la forma en que los aeropuertos deben gestionarse jugaron un papel secundario. El cambio de orientación fue el resultado del comportamiento estratégico de las autoridades gubernamentales para resolver un problema mayor

mientras trataban de encontrar una solución que no implicase un alto grado de descentralización. Los intereses económicos de los empresarios catalanes favorables a la liberalización no fueron decisivos mientras sí lo fueron los intereses económicos generales de la Unión Europea y de España en otro ámbito de políticas. En el mismo sentido también resultaron decisivos los intereses políticos y la política partidista del Partido Popular, que siempre se mostró más atento a las consecuencias políticas de la cesión del poder de gestión de los dos principales aeropuertos a las comunidades autónomas o a los gobiernos locales.

Esto nos llevaría a afirmar que, por lo menos en un contexto de enorme presión externa, las creencias y el aprendizaje de políticas no son suficientes para explicar el cambio de políticas. El aprendizaje juega un papel que se puede relacionar con lo discutido en el subsistema de la política pero que también se debería relacionar con las consecuencias económicas y políticas del cambio en el sistema económico y político general del país.

Esta apreciación no contradice la posibilidad de profundos cambios en las creencias de actores claves que, con el intercambio de información, cambien su posición respecto a la forma en que la sociedad percibe un problema público y su gestión (Klüber, 2001; Zafonte y Sabatier, 2004). Lo que se quiere señalar es cómo, en condiciones extremas como las vividas en España en mayo de 2010, los aparentes cambios en los sistemas de creencias pueden ser fruto de la necesidad de adaptación a la situación externa generando, al mismo tiempo, oportunidades para el cambio de política. La debilidad de las ideas y del aprendizaje se hace visible ante la fortaleza de los intereses políticos cuando se intenta revertir la política tan pronto como el contexto lo permite.

2. EL MCP SUBESTIMA LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Los miembros de la coalición minoritaria no fueron invitados formalmente a participar en ningún tipo de negociaciones con el Gobierno, lo que les obligó a actuar como un grupo de presión tratando de influir en el gobierno desde el exterior. La crisis económica y la intervención europea no cambiaron su posición externa vis-à-vis el proceso político ni tampoco supusieron una mayor eficacia de los esfuerzos realizados por la coalición minoritaria para movilizar a personas y recursos con el fin de cambiar la orientación de la política gubernamental.

La mayor o menor tendencia del ejecutivo a tomar en consideración las posiciones de actores minoritarios depende de la cultura política y del tipo de democracia. Bajo una democracia mayoritaria que se caracteriza por la concentración de poder en los gobiernos de un solo partido, un sistema electoral poco proporcional y períodos de gobierno recurrentes con mayoría

absoluta, el reparto del poder es menos necesario (Lijphart, 1999), si bien es cierto que eventos externos, como una fuerte crisis económica, pueden tener el efecto de una mayor apertura del sistema y la irrupción de nuevos actores en el subsistema de políticas con una visión o con una lógica de intervención completamente diferentes.

En los países europeos, especialmente en los países pertenecientes a la zona euro, hay limitaciones importantes en el poder soberano de los Estados miembros. El MCP (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Klüber, 2001f) entiende que los sistemas federales ofrecen más vías para la penetración de las nuevas ideas y el contexto europeo se puede entender como un entorno federal. Sin embargo, en una situación de crisis en uno o más países, las instituciones europeas pueden imponer decisiones con una lógica económica de arriba abajo que contradice la lógica horizontal de la interacción de la coalición de promoción y aprendizaje a nivel de subsistema de políticas.

VII. CONCLUSIONES

Este estudio ha proporcionado evidencias que confirman algunos de los supuestos e hipótesis en los que se fundamenta el MCP sobre la base de una aplicación a un caso de cambio de política en medio de la crisis económica española. Al estudiar el cambio del modelo de gestión aeroportuaria español a través de las lentes de MCP fue posible observar que algunas de sus proposiciones nos ayudan a entender los procesos de cambio de política. La principal idea en este sentido es la importancia de la interacción y el aprendizaje entre coaliciones de actores con distintas visiones o sistemas de creencias en el subsistema donde se discute la política. Pero también son explicativos del cambio de políticas otros elementos como el impacto de crisis externas, la existencia de foros profesionales para la difusión del debate y la extensión de nuevas ideas y creencias; la relación inversa entre la intensidad de la confrontación política en torno a valores básicos y la probabilidad de un cambio de política; o las oportunidades que se crean para el cambio de política con la apertura de nuevas vías de penetración de ideas cuando se produce una crisis externa y entran en juego nuevos actores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 y 1999) en el caso, de carácter supranacional.

Quedan, sin embargo, algunas cuestiones por resolver. En primer lugar, queda por resolver el encaje entre ideas e intereses. En nuestro caso, los intereses económicos y políticos, tanto de la Unión Europea como del Gobierno central español eran más importantes para explicar el cambio de política que los sistemas de creencias en torno al problema objeto de análisis. La prevalencia de los intereses en este caso se explica por la enorme pre-

sión ejercida por los socios europeos y la necesidad de superar una situación financiera muy delicada. La consecuencia fue subordinar toda la discusión en el subsistema de la política aeroportuaria a la solución de los problemas macroeconómicos y a la necesidad de encontrar soluciones rápidas a las dificultades financieras.

En segundo lugar, queda por resolver el encaje de los cambios de ideas en el subsistema de políticas con la toma de decisión institucional. En nuestro caso, los actores gubernamentales con autoridad legal eran más importantes que cualquier otro miembro de las dos coaliciones, ya que tenían una gran capacidad para introducir o vetar cambios. Esto ocurre en parte por las características del sistema institucional español, que combina un sistema descentralizado con un sistema de democracia tendencialmente mayoritario que el sistema electoral y la cultura política han tendido a consolidar. Sin demasiada presión por parte de grupos externos usuarios de la política, las autoridades gubernamentales no eran, sin embargo, totalmente libres para decidir, ya fuera por la presión de grupos corporativos internos o porque estaban bajo la estrecha supervisión de los líderes europeos, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

Los resultados de este estudio sugieren la necesidad de estudiar más a fondo las relaciones entre los procesos del subsistema de políticas y la formulación de políticas a nivel macro (Kim y Roh, 2008; Nohrstedt, 2009), y, en particular, la cuestión de cómo la interacción entre las creencias políticas y el efecto de aprendizaje están mediados por los intereses económicos y políticos más amplios que los partidos políticos tienen que tener en cuenta, especialmente en tiempos de gran agitación debido a crisis económicas. En la misma línea, se necesita más investigación para explorar cómo las instituciones políticas y los estilos de toma de decisiones políticas condicionan las opciones a nivel de subsistema de políticas. Esta investigación apunta a la necesidad de tener en cuenta la capacidad de relación entre los distintos niveles de discusión política, general y subsistema de políticas y a la necesidad de prestar atención a las relaciones verticales entre instituciones supranacionales, gobiernos nacionales y las organizaciones sectoriales específicas.

Bibliografía

- Albright, E. A. (2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policies Studies Journal*, 39 (3), 349-360. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00418.x>.
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bel, G. y Fageda, X. (2009). Preventing Competition because of 'Solidarity': Rethoric and Reality of Airport Investments in Spain. *Applied Economics*, 41 (22), 2853-2856. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/00036840701522846>.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS Political Science and Politics*, 35 (4), 679-682. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096502001166>.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Brown, A. E. y Stewart, J. (1993). *Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation*. Boulder: Policy Change and Learning.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Elliot, C. y Schlaepfer, R. (2001). The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 642-661. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110064438>.
- Ellison, B. A. (1998). Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics. *Publius: The Journal of Federalism*, 28 (4), 35-54. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a030000>.
- Haas, P. (1990). *Saving the Mediterranean: the politics of International environmental cooperation*. New York-Oxford: Columbia University Press.
- Hall, P. (1982). *Great planning disasters*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Heclo, H. (1978). *Issue Networks in the Executive Establishment*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Amsterdam: Longman.
- Kübler, D. (2001). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 623-641. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760110064429>.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Yale: Yale University Press.
- Litfin, K. (2000). Advocacy Coalitions along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, 28 (1), 236-253. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2000.tb02026.x>.
- Mcguire, M. y Agranoff, R. (2011). The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration*, 89 (2), 265-284. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917>.
- Nohrstedt, D. (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *Policy Studies Journal*, 36 (2), 257-278. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00265.x>.

- (2009). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 309-333. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun038>.
- (2011). Shifting Resources and venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3), 461-484. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00417.x>.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Network. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Royo, S. (2009). After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis. *South European Society & Politics*, 14 (1), 19-34. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13608740902995828>.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/BF00136406>.
- (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, (5), 98-130. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Sabatier, P. A. y Brasher, A. M. (1993). From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 1964-1985). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier y C. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 189-122). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. A. Sabatier y C. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sato, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal*, 27 (1), 22-44. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01951.x>.
- Schlaeger, E. (1995). Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 28 (3), 242-270. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/bf01000289>.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Weible, C. (2007). An Advocacy Coalition Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 95-117. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muj015>.
- Weible, C. y Nohrstedt, D. (2012). The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. *Handbook of Public Policy*. Londres: Routledge. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4324/9780203097571.ch10>.

Weible, C. y Sabatier, P. A. (2005). Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 33 (2), 181-204. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00101.x>.

Zafonte, M. y Sabatier, P. A. (2004). Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989. *The Policy Studies Journal*, 32 (1), 75-107. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00054>.

ANEXO

TABLA 2. *Lista de personas entrevistadas*

Identificador	Organización	Cargo
1	Ministerio de Fomento	Alto funcionario
2	Ministerio de Fomento	Alta funcionaria
3	AENA Aeropuerto de Barcelona	Director
4	Generalitat de Catalunya	Consejero
5	Generalitat de Catalunya	Director General
6	Generalitat de Catalunya	Jefe de Servicio
7	Ayuntamiento de Barcelona	Concejal
8	Ayuntamiento de Barcelona	Jefe de Servicio
9	Ayuntamiento de Barcelona	Alto funcionario
10	La Caixa	Consejero Delegado
11	F. C. Barcelona	Vicepresidente
12	Femcat asociación empresarial	Presidente
13	Real Automóvil Club de Catalunya	Director de la Fundación
14	Spanair	Presidente
15	Cementos Molins	Consejero delegado
16	M & A Consultores	Consejero delegado
17	Grupo Planeta	Presidente
18	Círculo de Economía	Presidente
19	Círculo de Economía	Secretario General
20	Círculo de Economía	Gerente

.../...

.../...

Identificador	Organización	Cargo
21	Fomento	Secretario General
22	Comisiones Obreras	Secretario General Cataluña
23	Comisiones Obreras	Afiliado Madrid
24	Asociación feminista catalana	Presidenta
25	Cámara de Comercio	Secretario General
26	Cámara de Comercio	Responsable Infraestructuras
27	Cámara de Comercio	Responsable Presidencia
28	Cámara de Comercio	Técnico
29	<i>Avui</i>	Periodista
30	<i>El Mundo</i>	Periodista
31	<i>Expansión</i>	Periodista
32	Reunión IESE	Organizador
33	Reunión IESE	Organizador
34	Universidad de Rennes	Profesor
35	Universidad de Edimburgo	Profesor
36	Universidad College de Dublín	Profesor
37	Universidad Bristol	Profesor
38	Universidad de Barcelona	Profesor
39	CSIC	Profesor
40	Universidad Complutense de Madrid	Profesor

GUION DE LAS ENTREVISTAS

Nombre, título, posición

1. ¿Cuál es su relación con la gestión de los aeropuertos? ¿Por qué está interesado en este tema? ¿Cómo le afecta a usted o a su empresa?
2. ¿Usted o su organización han escrito algún informe sobre el modelo de gestión de los aeropuertos en España?

3. ¿Cuál es su opinión sobre el trabajo de AENA como organismo central encargado de la gestión de los aeropuertos?
4. ¿Hay una alternativa a la gestión de AENA que le guste más?
5. ¿Cuáles son los factores clave para una gestión eficiente de los aeropuertos?
6. ¿Cuál cree usted que es la principal tendencia en el contexto internacional en relación con la gestión aeroportuaria?
7. ¿Cómo condiciona la Comisión Europea a los Estados miembros respecto a la gestión de los aeropuertos? ¿Ha estado involucrado en la política de regulación del tráfico aéreo de la UE?
8. ¿Participó en la reunión del IESE mayo 2007? ¿Ha participado en reuniones posteriores con el Grupo de Transportes e Infraestructuras (GTI4) u otras plataformas? ¿Qué organizaciones participaron?
9. ¿Usted o su organización han cambiado su punto de vista sobre cómo deben gestionarse los aeropuertos? ¿Conoce alguna otra organización que haya cambiado su punto de vista respecto a la gestión aeroportuaria? ¿Cuáles son en su opinión los cambios más significativos?
10. ¿En qué medida fueron los cambios en la política consecuencia de la crisis económica a partir de 2008? ¿Cuál fue el efecto de la crisis de la deuda pública de 2010?
11. ¿Cuáles cree usted que son los principales obstáculos para los cambios en este ámbito político? ¿Cree que los factores ideológicos juegan un papel relevante?
12. ¿La política aeroportuaria será diferente dependiendo de si está en el gobierno el PP o el PSOE?