

¿Una oportunidad para qué? Los grupos de interés del turismo ante el impacto de la COVID-19 en el sector

An opportunity for what? Interest groups facing the impact of COVID 19 on the tourism sector

MARÍA VELASCO GONZÁLEZ

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Velasco González, M. (2022). ¿Una oportunidad para qué? Los grupos de interés del turismo ante el impacto de la COVID-19 en el sector. *Revista Española de Ciencia Política*, 60, 225-250. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.60.08>

Resumen

El crecimiento sostenido de la actividad turística durante más de siete décadas y su resistencia a las crisis propició la consolidación de una arena de política turística en la que participaban, de manera estable, los decisores públicos y algunos grupos de interés del sector turístico. En esta arena política la narrativa sobre el turismo y la política turística también respondía a un discurso compacto que, no obstante, ya lidiaba con críticas que señalaban diferentes problemas de sostenibilidad del modelo, como la saturación turística o la mala calidad del empleo turístico, entre otros. Las consecuencias de la crisis sanitaria que provoca la COVID en el sector turístico fueron especialmente graves, debido fundamentalmente a las restricciones a la movilidad. El nuevo escenario demandó posiciones mucho más activas tanto de los Gobiernos como de los grupos de interés. El artículo analiza el impacto en el mapa de grupos de interés, así como los posibles cambios en las estrategias utilizadas por los actores. Los resultados demuestran que los grupos de interés continúan ejerciendo sus funciones sin que existan cambios significativos, aunque se les demanda un papel más activo en un momento de crisis como el vivido, lo que les está obligando a asumir posiciones más propositivas y más abiertas a la interlocución.

Palabras clave: turismo, grupos de interés, asociaciones de empresarios, política turística, pandemia, COVID-19.

Abstract

The sustained growth of tourism activity for more than seven decades and its resilience to crisis led to the consolidation of a tourism policy arena in which public decision-makers and some

interest groups from the tourism sector participated on a regular basis. In the context of this policy domain, the narrative on tourism and tourism policy also responded to a robust rhetoric which, regardless the circumstances, was already dealing with negative feedback that pointed out different problems related to the sustainability of the model such as overcrowded destinations or poor quality of jobs in the tourism sector among others. The effects of the health crisis caused by COVID-19 in the tourism sector were particularly significant mainly due to mobility restrictions. In order to cope with this situation much more active positions from both governments and interest groups were required. The article examines the impact on the stakeholder map as well as possible changes in the strategies adopted by the players involved. The research conclusions support the idea that stakeholders continue to perform their duties without any significant change, although a more relevant contribution is demanded during the difficult moments we are currently experiencing. This situation is pushing them to assume more proactive and open to dialogue positions.

Keywords: tourism sector, interest groups, business associations, public policy, pandemic, COVID-19.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en comprender quiénes son y cuáles son las dinámicas de los grupos de interés que se desenvuelven en la arena política del turismo en el Gobierno central de España. El crecimiento sostenido de la actividad turística durante más de siete décadas y su resistencia a las crisis ha propiciado la consolidación de una narrativa estable sobre cuál debería ser la acción pública en materia de turismo, defendida tanto por el empresariado turístico como por todos los Gobiernos del país durante las últimas décadas. Este discurso compacto, no obstante, estaba lidiando con críticas que señalaban diferentes problemas de sostenibilidad del modelo, como la saturación turística o la mala calidad del empleo turístico, entre otros. Se trata de un discurso crítico de grupos minoritarios, tanto de activistas como pertenecientes a pequeñas empresas turísticas, desligados del modelo tradicional, que trataban de articularse para influir en la definición del problema y las propuestas de intervención, aunque hasta el momento no hayan conseguido romper la narrativa imperante. En este contexto, la irrupción de la COVID-19 y su impacto en el sector han provocado la primera crisis profunda del sector en décadas.

Los objetivos del artículo son conocer el mapa de actores y la situación de cada grupo de interés en ese mapa de acuerdo con la clasificación recogida en el marco teórico y observar hasta qué punto la crisis de la COVID-19 ha tenido repercusión en el mismo y, en caso afirmativo, cómo cambian las formas de interacción de los grupos con las instituciones.

Las conclusiones muestran cómo los grupos de interés ligados al sector económico del turismo a nivel de país mantienen su posición hegemónica y, en diferente grado, su capacidad de propuesta e interlocución. En cambio, otros grupos de interés

han tenido que dedicarse a cuestiones más urgentes causadas por la crisis. Lo prolongado de la crisis permite concluir que los decisores públicos no son los únicos que solo pueden acabar sufriendo una crisis institucional si no son capaces de interpretar el momento y generar respuestas adecuadas; los grupos de interés también ven depender su legitimidad de las acciones que sean capaces de impulsar en los momentos difíciles.

El artículo comienza con una reflexión sobre la relación entre el marco teórico de los grupos de presión y el centrado en el cambio en políticas públicas. En la tercera sección se describe la trayectoria de la política turística del Gobierno central de España y el impacto que la crisis sanitaria supuso para el sector. La cuarta sección presenta los resultados del análisis, y en la sección final se exponen las conclusiones generales sobre el posible impacto de la COVID-19 en el mapa de grupos de interés, sus repertorios de acción y forma de asumir su papel en la arena de la política turística.

MARCO TEÓRICO: IDEAS, SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y FACTORES DE CAMBIO

Entre los elaboradores de políticas públicas y los grupos de interés existen relaciones estables y duraderas construidas sobre la confianza mutua y sobre una visión común de cuál es el problema que trata de enfrentar la política pública y cómo debe ser abordado (Freeman, 1985; Klijn, 1998). El marco teórico del presente trabajo combina reflexiones que provienen del concepto de *grupos de interés* con otras que lo hacen del concepto de subsistemas de *políticas públicas*. La pregunta básica es si el impacto de una crisis como la provocada por la COVID-19 ha supuesto algún cambio en las dinámicas relativamente estables que caracterizaban la relación de los grupos de interés con los decisores públicos en el subsistema de política turística del Gobierno central en España.

Los actores son un elemento central de las políticas públicas y su análisis forma parte de la disciplina desde su origen. En este trabajo nos interesa un tipo concreto de actores, los grupos de interés, organizaciones cuyo objetivo central es incidir en las decisiones públicas, en especial en las políticas públicas, con el objetivo de que sus principios y valores y, por tanto, sus demandas sean incorporadas al proceso de diseño e implantación de acciones públicas.

La caracterización de los grupos de interés y su definición es objeto de debate desde hace décadas (Berry, 1977; Jordan y Maloney, 2007). Una de las principales dificultades analíticas es distinguir este tipo de agrupaciones de otras que también participan en el espacio político (Jordan *et al.*, 2004). Con este fin, se han elaborado diferentes propuestas teóricas (Baroni *et al.*, 2014). Unas proponen considerar las acciones y comportamiento de los grupos como elemento distintivo (Lindblom, 1977), lo que permite incorporar a grupos muy diversos que tratarían de influir en las políticas públicas (Baumgartner *et al.*, 2009). Pero, como contrapartida, si el elemento clave es la actividad política observable, es posible dejar fuera grupos importantes cuyas

actividades sean menos visibles o, al contrario, que sean percibidos como influyentes algunos otros que no lo son (Baroni *et al.*, 2014). Para evitar esto, otras propuestas concentran la atención en las características organizativas del propio grupo, señalando como elemento especialmente significativo la membresía voluntaria (Jordan *et al.*, 2004; Binderkratz y Krøyer, 2012). A partir de Berry (1984), el concepto se ha ido ampliando hasta considerar que la delimitación no debe ser el eje del debate (INTEREURO, 2021; INTERARENA, 2021). En este trabajo, se entiende que son grupos de interés los que cuentan con una estructura estable, realizan presión política por medios no violentos y no quieren responsabilidades gubernamentales (Beyers *et al.*, 2008; Solís Delgadillo, 2017).

Otras dimensiones abordadas por la investigación son el carácter del interés que defienden, propio o general (Halpin, 2006), la posición que los grupos ocupan respecto del sistema decisorio, el tipo de objetivos que persiguen (Dür y Mateo, 2016) o las estrategias que despliegan, orientadas a llamar la atención de la opinión pública o a ganar la legitimidad para ser considerado un grupo *insider* en alguna de las arenas (Beyers *et al.*, 2014, Halpin *et al.*, 2012): burocrática (Binderkrantz *et al.*, 2015); parlamentaria (Chaqués-Bonafont y Muñoz Márquez, 2016) o de los medios de comunicación (McCombs y Shaw, 1972).

El análisis de los grupos puede hacerse de manera individual —considerando cualquiera de estos elementos— o de manera coral —teniendo en cuenta el conjunto de grupos que se sitúan y articulan alrededor de un asunto o política pública concreta, asumiendo posiciones distintas (Halpin y Fraussen, 2017)—. Algunos grupos asumen una posición activa e intentan establecer contactos con los decisores y las instituciones, aunque para ello dependen de los recursos propios de su organización. Otros tienen una posición de partida que les permite el acceso, ya que los decisores consideran que tienen algo que aportar. Por último, unos pocos tendrán el reconocimiento general de que deben participar en los procesos de elaboración de políticas (*prominence*), posición que se explica más por la posición que el propio grupo ocupa en el *issue* sobre el que trabaja la política pública.

El hecho de que los grupos se articulen alrededor de un tema concreto que es objeto de la acción pública ha sido también objeto de un rico debate teórico. Estos espacios, o *policy domains*, ponen en el centro el problema de la política pública, alrededor del cual los participantes en los procesos de decisión actúan y se comprometen (Burstein, 1991). En la literatura, estas relaciones de actores en torno a una problemática se conciben como espacios más o menos rígidos. Para Richardson y Jordan (1979), los *policy community* se caracterizan por contener un limitado grupo de miembros que mantienen relaciones estables con los decisores, con quienes comparten los mismos valores y la misma definición del problema de política pública. Por su parte, Hecló (1978) habla de *issue network* como un espacio mucho más flexible, en el que participan muchos actores con grados variables de compromiso mutuo y que entran y salen constantemente de redes que son fluidas y relativamente inestables.

En cualquier caso, en estos subsistemas la convivencia entre decisores y grupos se ve sometida a momentos de estabilidad y cambio. Para Baumgartner y Jones

(1993) los momentos de estabilidad se explican porque existe una comunidad de políticas estable, lo que significa que existe una comunidad de actores, tanto decisores como grupos de interés, que son capaces de proteger el *monopolio* de la política pública mediante un enmarque del tema que limita su definición y los objetivos que deben perseguirse y que genera un consenso suficiente como para excluir a muchos otros actores. Pero la dinámica también enfrenta etapas de inestabilidad y cambios, momentos en donde algunos acontecimientos permiten que otros grupos de interés se movilicen y traten de ganar acceso y trasladar sus ideas a los decisores públicos o, incluso, del público en general a través de los medios. En estos momentos se cuestiona la estabilidad que domina la arena política y se abren oportunidades a demandas nuevas, apareciendo ventanas de oportunidad para los actores (Zohlnhöfer *et al.* 2016).

La COVID-19 es un acontecimiento externo al subsistema de la política turística que en términos teóricos habría provocado una crisis similar a un desastre natural (Faulkner, 2001; Birkland, 2006), aunque con diferencias evidentes: la intensidad de sus efectos es menor, pero en cambio se sostiene por un periodo de tiempo mucho más largo durante el cual se han ido tomando decisiones. Por ello, aunque inicialmente no era posible utilizar el concepto de *crisis institucional* (Alink *et al.*, 2001), probablemente nos encontremos ya en una fase de cuestionamiento de la eficacia, eficiencia y pertinencia de los procedimientos, las acciones o los objetivos de la política pública que está siendo implantada (Boin *et al.*, 2009).

El presente trabajo se limita al nivel del Gobierno central. Siendo el turismo una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Gobierno central mantiene un nivel de acción relevante a través de las competencias de coordinación de la economía y de comercio exterior. Desde ellas, ha impulsado varios planes que han tenido un impacto simbólico muy significativo en la política turística del país (Velasco, 2004).

Para poder responder a la pregunta de si la crisis de la COVID-19 ha impactado en el marco de relación de los grupos de interés con los decisores públicos en el subsistema de política turística del Gobierno central en España, se han realizado entrevistas semiestructuradas a diversos actores que representan a los grupos de interés del sector. En la selección inicial se incluyeron los grupos con una mayor representación en el sector (número de empresas o trabajadores afiliados) y los reconocidos por los poderes públicos (por ejemplo, con participación en las comparecencias parlamentarias). A partir de ahí, se utilizó una estrategia de bola de nieve, que permitió elaborar la lista de actores para ser entrevistados, añadiendo también los señalados por los decisores previamente entrevistados. Aunque se contactó con un número superior, las entrevistas finalmente realizadas son las que se señalan en la siguiente tabla, que se llevaron a cabo en los meses de mayo y junio de 2021.

Las entrevistas estaban orientadas a reflexionar sobre objetivos, estrategias o repertorios de acción básicos y sobre el impacto que el COVID-19 había supuesto en su dinámica interna y externa. En anexo se incorpora el guion utilizado.

TABLA 1.
RELACIÓN DE ENTREVISTAS

Ámbito	Entrevistas
SECTOR EMPRESARIAL TURÍSTICO (grupos de interés empresarial)	<p>Exceltur: asociación sin ánimo de lucro, formada por 33 de las más relevantes empresas de toda la cadena de valor turística.</p> <p>Instituto Tecnológico hotelero (ITH): perteneciente a la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT), patronal que agrupa y representa al sector alojativo nacional en su conjunto.</p> <p>Hostelería de España: organización empresarial que representa a los restaurantes, bares, cafeterías y pubs.</p> <p style="text-align: center;">Iberia</p>
REPRESENTANTES TRABAJADORES (grupos de interés sindicales)	<p>CC. OO. (sección turismo)</p> <p>UGT (sección turismo)</p>
ASOCIACIONES DE INVESTIGADORES (expertos)	<p>Albasud: asociación especializada en investigación y comunicación para el desarrollo que trabaja sobre turismo responsable, trabajo justo y bienes comunes de la tierra.</p>
GRUPOS DE ACCIÓN CIUDADANA (grupos de interés causales)	<p>TurismoReset: espacio para la colaboración y el diálogo de profesionales de turismo que trabajan de manera colectiva en la búsqueda de soluciones regenerativas para el sector.</p> <p>Cactus: Colectivo-Asamblea contra la Turistización de Sevilla.</p> <p>Asamblea de Barris per un Turisme Sostenible: conjunto de entidades y colectivos que desde los barrios de Barcelona para la denuncia, crítica y movilización contra el discurso imperante del turismo en la ciudad.</p> <p>Entrebarris de València: red de colectivos y asociaciones vecinales que se oponen a la turistificación de la ciudad.</p>
DECISORES PÚBLICOS	<p style="text-align: center;">Secretaría de Estado de Turismo</p> <p>Segittur: Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas. Responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español.</p> <p style="text-align: center;">Responsable de destino de sol y playa</p> <p style="text-align: center;">Responsable de destino cultural</p>

Fuente: elaboración propia.

EL TURISMO Y LA POLÍTICA TURÍSTICA: PRINCIPIOS Y PROBLEMAS

España es uno de los tres primeros destinos turísticos del planeta en llegada de visitantes internacionales (WTO, 2019), lo que otorga al sector una posición política y

simbólica destacada. En el año 2019 supuso el 12,4 % del PIB del país y el 12,9 % de los empleos (INE, 2019). El crecimiento sostenido de la actividad turística durante más de siete décadas y su resistencia a las crisis había propiciado la consolidación de una narrativa estable sobre la acción pública en materia de turismo, defendida tanto por el empresariado turístico como por los Gobiernos que sucesivamente han tomado decisiones sobre el país (Velasco, 2004).

En la arena política del turismo en España era posible reconocer algunos problemas clásicos que aparecen desde los primeros años, unos principios y valores estables que articulan la acción pública diseñada e implementada y algunas líneas de acción que se integraban en todos los planes y políticas impulsados (Velasco, 2004, 2014). Este pasado consolidado conformaba una trayectoria difícil de obviar (Pollit, 2008). Los problemas y las respuestas en forma de políticas turísticas sobre los que se estructura el discurso de la acción pública del Gobierno central ha girado siempre en torno a algunas ideas.

La primera, la *cuádruple concentración del modelo turístico español*: concentración de la oferta, muy orientada al producto sol y playa; concentración temporal, puesto que el producto básico requiere un clima que se da en los meses de verano, que es también cuando se concentran los periodos de vacaciones; concentración espacial, ligada a algunos destinos turísticos y territorios de costa, y concentración de la demanda, con una muy alta dependencia de dos mercados emisores concretos, el inglés y el alemán¹. Esta concentración explica también el modelo de desarrollo turístico del país: modelo intensivo, muy dependiente de la intermediación o turoperación, concentrado espacial y temporalmente, lo que implica una estructura de empleo discontinuo y con una preminencia de una tipología concreta, el sol y playa.

La segunda idea es la centralidad del objetivo de *potenciar el crecimiento del turismo en el país*, siempre medido en cifras absolutas: número de llegadas de turistas internacionales, número de pernoctaciones, contribución del sector al PIB, etc. Esta idea de crecimiento persiste y se completa, a partir de la década de los ochenta del pasado siglo, con la idea de competitividad. Más tarde, entrará en el discurso la idea de mejora la calidad y, ya en la década del 2000, la sostenibilidad, pero entendida como sostenibilidad económica del propio sector y, en los márgenes de un enfoque limitado, impulsando algunas —pocas— acciones de protección del medio ambiente (Velasco, 2010). A estos valores se ha sumado —más en un plano discursivo que en la articulación de acciones reales— la apuesta por la transformación tecnológica o las acciones para mejorar la investigación y conocimiento del fenómeno, la producción de datos y su análisis; ámbitos, de hecho, muy desatendidos.

La tercera idea es la necesidad de *apoyar al sector empresarial turístico*, un sector muy fragmentado en dos grupos muy diferenciados: por un lado, pocas empresas grandes, muy competitivas e internacionalizadas; y por otro, una multitud de pequeñas o microempresas que en 2018 representaban el 92,2% del sector (Exceltur, 2018). Este tejido de

1. III Plan de Desarrollo. Comisaría del Plan de Desarrollo (1973), p. 16.

pymes, intensivo en mano de obra y en uso de recursos naturales, no tiene capacidad para abordar de manera autónoma innovación tecnológica y presenta niveles de productividad muy inferiores al de las empresas homólogas europeas (Gordo *et al.*, 2006).

En este contexto se explica una cuarta idea, que aparece de manera repetida: la *problemática alrededor del empleo turístico*. La política turística siempre ha abordado esta problemática desde la dimensión de la formación: durante más de siete décadas, se ha invertido en mejorar la formación de los y las trabajadoras del sector, pero es un objetivo difícil de lograr por la huida del personal formado hacia sectores con mejores condiciones laborales o mejor percepción social.

Un último asunto que aparece repetidamente en todos los planes de política turística tiene que ver con los *problemas de coordinación horizontal y multinivel*: coordinación intersectorial, ya que el turista no deja de ser un ciudadano ocasional; y coordinación multinivel, ya que el turismo es una competencia de las comunidades autónomas, en la que tienen un enorme protagonismo los Gobiernos locales y en la que también participa el Gobierno central.

Este discurso de «éxito a pesar de algunos desajustes» ha recibido críticas académicas profundas que señalaban problemas de sostenibilidad del modelo (Gossling *et al.*, 2009; Higgins-Desbiolles y Whyte, 2013; Hall *et al.*, 2015; Huijbens y Gren, 2016; Saarinen, 2018), proponían abordar estrategias de decrecimiento (Fletcher *et al.*, 2019), trabajaban sobre la relación del turismo con los procesos de mercantilización de los espacios (Buscher y Fletcher, 2017; Devine, 2017; Young y Markham, 2019), construían críticas a la calidad del empleo (Cañada, 2018, 2019), analizaban las complejas relaciones entre el turismo y los procesos urbanos (Judd y Fanstein, 1999; Sequera y Nofre, 2018) o reflexionaban sobre los problemas de saturación turística —u *overtourism*— (WTO, 2018 y 2019; Peeters *et al.*, 2018), entre otros asuntos. Pero estas posiciones críticas, compartidas en ocasiones por pequeños empresarios y empresarias turísticas desligadas del modelo tradicional, no habían conseguido llamar la atención de la opinión pública.

Esto cambia en el verano de 2017, cuando algunas acciones de protesta contra las consecuencias negativas del turismo urbano provocaron un debate abierto en los medios de comunicación españoles. Aparece el término *turismofobia* y se publican casi 12 000 noticias en el país sobre el asunto (Velasco y Carrillo, 2021), que fue modificándose hasta atenuarse paulatinamente.

Ese nuevo enfoque, que no consigue romper la narrativa dominante, tuvo algunas consecuencias importantes. Aparece por primera vez en la arena pública el cuestionamiento abierto del turismo, que nunca había sido objeto de un debate tan profundo en los medios de comunicación. De este modo, se expande el rango de lo que se consideran problemas políticos del modelo turístico y se modifica la visión sobre el asunto. La nueva problematización del turismo rompe con la imagen de bondad absoluta del modelo turístico y con la idea de eficacia de la política turística que la acompaña. Esto posibilita que se abran oportunidades para que se acepten nuevas políticas o acciones ligadas a una visión del fenómeno más compleja (Velasco y Ruano, 2021) y también que se incorporen nuevos actores.

Esta era, en resumen, la lógica que presidía el subsistema de la política cuando irrumpe la crisis. En marzo de 2020 apareció el virus de la COVID-19 y se paralizaron todas las actividades. Algunas empresas pudieron adaptarse, utilizando la tecnología para suprimir la movilidad y respetar el distanciamiento. Pero el turismo implica necesariamente movilidad y supone contacto interpersonal con no convivientes en espacios comunes.

Las cifras del impacto en el sector son esclarecedoras (Turespaña, 2021):

- El PIB turístico pasó del 12 % en 2019 a menos del 5 % en 2020.
- Las llegadas de turistas en 2019 fueron de 83,7 millones, y de 19 millones en 2020, lo que supuso una caída del 77 %.
- El gasto turístico en el país en 2019 fue de 91 912 millones, mientras que en 2020 fue de 19 740 millones, lo que supuso un retroceso del 78,5 %.
- La caída de la facturación en agencias de viajes en 2022 fue del 75%, en alojamientos del 68% y en transporte aéreo del 60,1 %.
- Respecto del empleo, en el subsector de alojamientos se perdieron 251 758 puestos de trabajo (el 81% en los servicios de comidas y bebidas y el 19% en los servicios de alojamiento); en las agencias de viajes, 9003 trabajadores, y en «otras actividades turísticas» 66 580 afiliados.

No es el objetivo de este artículo observar qué ha ocurrido en la política turística en este contexto, sino indagar si todo ello ha tenido algún impacto en la acción de los grupos de interés de la política turística.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA CRISIS DE LA COVID-19 EN LOS GRUPOS DE INTERÉS DEL TURISMO

Aproximación al mapa de grupos de interés en turismo y su problemática antes de la llegada de la crisis de la COVID-19

a) Mapa de los grupos de interés en la política turística

Un posible mapa de los grupos de interés que interactuaban con el subsistema de política turística del Gobierno central hasta el año 2020 tendría diferentes actores que describimos en los siguientes párrafos.

Los grupos de interés profesional a nivel nacional reflejan la fragmentación del sector y el alto grado de pymes ya comentado. En el *subsector de alojamientos* encontramos a la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT) y a la Federación Española de Asociaciones de Viviendas y Apartamentos Turísticos (FEVITUR). Aquí también podríamos encuadrar a la Federación Española de Empresarios de Camping y Parques de Vacaciones (FEEC) y una asociación profesional clásica, la Asociación Española de Directores de Hotel.

En el *subsector de agencias y turoperadores* se encuentran la Federación Empresarial de Asociaciones Territoriales de Agencias de Viajes Españolas (FETAVE), la Asociación Corporativa de Agencias de Viajes Especializadas (ACAVE), la Unión Empresarial de Agencias de Viajes (UNAV) y la Confederación Española de Agencias de Viajes (CEAV).

En el *subsector de la restauración* está la Hostelería de España, que es una federación de asociaciones que agrupa a más de 315 000 establecimientos.

En el *subsector del transporte* conviven las siguientes entidades: Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (CLIA-Spain), Asociación Provincial de Empresarios de Vehículos de Alquiler sin Conductor (AVAES), Federación Nacional Empresarial de Alquiler de Vehículos con y sin Conductor (FENEVAL), Asociación de Líneas Aéreas (ALA) y Asociación de Navieros Españoles (ANAVE).

También existen diversos grupos que trabajan en *productos turísticos o tipologías concretas*: Asociación Española de Turismo Rural (ASETUR), Asociación de Ecoturismo en España (AEE), Asociación Nacional de Empresas de Turismo Activo (ANETA), Federación Española de Empresas Organizadoras Profesionales de Congreso (OPC-España), ANEN (Asociación Nacional de Empresas Náuticas), Asociación Española de Parques temáticos (AEPT), Asociación de Operadores de Turismo Industrial (AOTI), Asociación Española de Campos de Golf (AECG), Asociación Nacional de Balnearios (ANBAL), Federación Nacional de Empresarios de Ocio y Espectáculos (España de Noche) y GEBTA (agrupación de empresas en viajes de negocio y corporativo), entre otros.

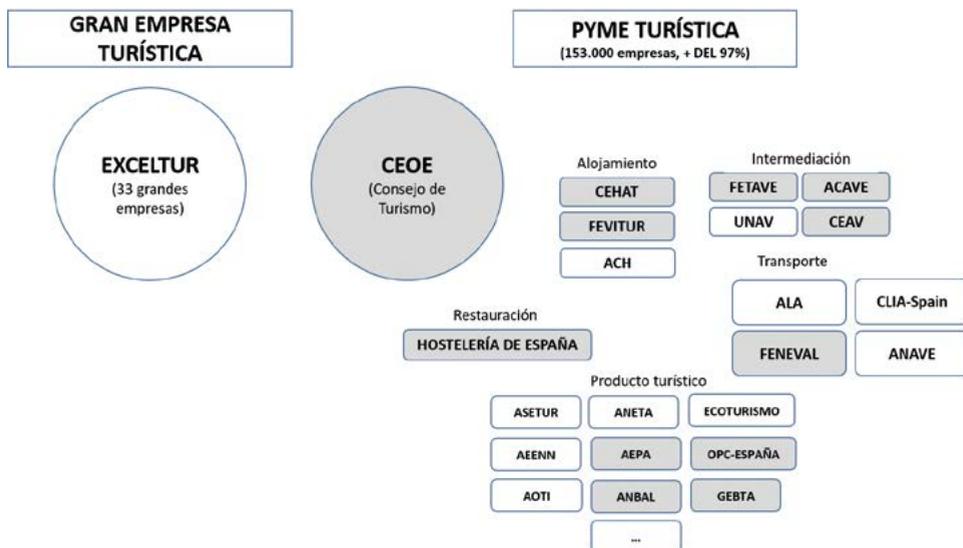
Muchas de estas agrupaciones son miembros del Consejo de Turismo de la CEOE, que aparece como el espacio de agregación de los intereses de la empresa turística. Pero, junto a esta, encontramos a Exceltur, que reúne a 33 grandes empresas con distintas posiciones en la cadena de valor del turismo (Exceltur, 2021). Su principal actividad es generar conocimiento a través de investigación y es su papel de grupo experto reconocido lo que legitima su participación y reconocimiento en los procesos de toma de decisiones, que se ve muy reforzada por el tamaño y peso de las grandes empresas que forman parte del mismo.

En el siguiente gráfico se muestra la fragmentación comentada y la dificultad para encontrar un liderazgo claro.

Los dos grandes sindicatos del país, UGT y CC. OO., tienen secciones dedicadas al turismo y su posición es relevante a la hora de impulsar determinadas acciones o aprobar medidas, pero menos que en otros sectores industriales. En cuanto a los grupos de expertos, encontramos también algunos actores relevantes. Así, por ejemplo, está el Instituto Tecnológico Hotelero (ITH), órgano con notable reconocimiento en el sector y dependiente de uno de los principales grupos de interés de profesionales (CEHAT), que está orientado a impulsar la innovación y tecnología en el sector de alojamientos. Junto a este, otras instituciones utilizan la investigación y el conocimiento como el elemento central de su trabajo, siendo la interlocución con actores públicos otra de sus principales funciones. Dentro de este grupo también hay matices. Algunos construyen y

GRÁFICO 1.

MAPA DE GRUPOS DE INTERÉS EMPRESARIAL



Nota: sombreadas en gris aparecen las entidades que agrupan empresas turísticas y pertenecen al Consejo de Turismo de la CEOE en la fecha de la investigación).

Fuente: elaboración propia.

defienden argumentos técnicos, pero generan dinámicas más cercanas al mercado, como las que terminan ofreciendo certificaciones a las empresas turísticas (caso del Instituto de Turismo Responsable y el sello Biosphere); otros se mantienen como espacios de investigación crítica y pretenden que sus reflexiones sean parte del propio debate de política turística (como Albasud). El grupo Instituto Empresa, ligado más a la formación que la investigación, aparece también como un actor experto relevante.

Otros grupos de interés, como determinados movimientos vecinales o plataformas ciudadanas, participan de manera activa en el debate sobre el turismo, el mercado turístico y la política turística, especialmente en ciudades en donde la saturación turística se ha convertido en objeto de discusión para la opinión pública, como Barcelona, Palma, Valencia o Sevilla. Así, como ellos mismos reconocen, «nosotros ya no somos los locos, hace tiempo que dejamos de serlo, así que el diálogo con las instituciones municipales es más frecuente» (Asamblea de Ciudadanxs, 1). Y en algunos gobiernos municipales se habían convertido en actores relevantes e innovadores con capacidad de contribuir a la política: «Hemos aportado en el giro del relato del turismo en la ciudad. Sin olvidar un rol institucional de interpelación y en ocasiones de colaboración en experiencias de colaboración entre movimientos sociales e institución» (id.).

b) La relación de los grupos de interés y los decisores antes de la pandemia: percepción mutua

El concepto que más aparece cuando se pregunta a los protagonistas sobre cómo eran las relaciones entre los grupos de interés y los decisores públicos en el momento anterior a la llegada de la COVID-19 es el de desvertebración. La atomización y consecuente dificultad para encontrar interlocutores que permitan un diálogo sobre la política turística se percibe por los decisores públicos, que afirman «no es sencillo encontrar interlocutores que representen un grupo significativo de actores, a veces sí, pero solo cuando se trata de ámbitos reducidos o intereses muy concretos» (decisor público 1). La dificultad es más evidente cuando se habla sobre subsectores que han sufrido una creciente división interna en las organizaciones de representación, como las agencias de viajes que «[...] tuvieron una presencia importante, pero se desarticularon y perdieron fuerza. Han dejado de estar presente a partir del 2010, posiblemente porque la desintermediación y el paso al mundo online y su paulatina desaparición del territorio, lo que les ha debilitado mucho» (decisor público 2). Y aún más complejo si se reflexiona sobre la articulación de intereses en el nivel local: «La capacidad de asociarse del sector es baja. Más baja aún, salvo excepciones muy importantes, a nivel local, donde son los empresarios individuales los que asumen este papel» (decisor público 2).

También los representantes de los grupos de interés señalan esta debilidad y creen que es aprovechada por los decisores políticos para dejarlos al margen de la elaboración de acciones: «El empresariado está muy desvertebrado, poco estructurado y mal organizado, hay un número alto de organizaciones empresariales y profesionales [...] esto para los políticos es un chollo» (sector empresarial 3). Y recuerdan: «Somos la voz que aúna las necesidades del sector, y deberíamos ser consultados. La realidad es la contraria» (sector empresarial 2).

Otros grupos de interés diferentes de los grupos empresariales tienen esa misma percepción, y afirman que lo que existe es una red de relaciones informales que se activa desde la Administración para consultas puntuales o apoyos concretos que les interesan, pero que no incluye la toma de decisiones: «Los decisores públicos, de vez en cuando, nos llaman para poder decir “contamos con”. Pero no tanto para que realmente participemos en la toma de decisiones. Si ponen en marcha un proceso participativo, pues no te pueden excluir. Otra cosa es cuánto te oyen, que es poco» (Asambleas de Ciudadanxs 1).

Tampoco resultan operativos los espacios formales establecidos para el trabajo conjunto, en especial el Consejo Español de Turismo, órgano que se convoca a voluntad de la Secretaría de Estado y que, por tanto, depende de la voluntad del titular: «El Consejo Español del Turismo debería ser el Parlamento del turismo español, pero ha habido gobiernos que no lo han convocado nunca» (representantes de los trabajadores 1). Además, dicho órgano cuenta con muchos miembros, lo que dificulta que se convierta en un espacio decisorio eficaz: «En el Consejo Español de Turismo hay más de sesenta miembros, es un disparate. Bueno... podría haberse convertido en un instrumento más ejecutivo durante la pandemia, pero tampoco» (sector empresarial 3).

Los grupos de interés señalan que han encontrado una mayor receptividad en algunos gobiernos autonómicos, aunque no en todos: «Realmente una Administración que pudiéramos citar como referente en tema de interlocución, no hay, aunque el nivel de éxito en que seamos escuchados es mayor a nivel autonómico» (sector empresarial 3) o «a nivel autonómico hay algunos casos puntuales sí: Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Cataluña, pero con otras comunidades no» (sector empresarial 2). Y la dinámica a nivel local es muy individual, como también se señala: «A nivel local solo tiene un peso de las personas individuales que tienen y no están interesados en la representación a nivel nacional» (decisor público 2), por lo que los grupos no tienen impacto en dicho nivel de gobierno.

c) Diferencias entre los grupos: presencia, arenas en las que actúan y repertorios de acción

Cuando se indaga sobre si existen matices entre los grupos de interés a la hora de articular posición y estrategia, aparecen algunas reflexiones interesantes. Cada grupo define su estrategia sobre qué tipo de relación establecen con los decisores públicos: algunos quieren estar en los procesos globales del diseño de la política turística, asumiendo que estos se elaboran por los actores públicos, mientras que otros apuestan por liderar una iniciativa y tener propuestas específicas para que sean apoyadas e incorporadas. Los decisores incluso señalan que diferentes subsectores asumen distintas posiciones: «El sector alojamiento quiere participar en temas estratégicos y en planificación, el sector de hostelería y agencias querían acciones y tenían propuestas concretas» (decisor público 2). Y, en general, parece más fácil trabajar con grupos de interés más pequeños y centrados en temas específicos: «Las asociaciones más ligadas a tipologías concretas han estado presentes cuando se trabaja en programas específicos, como los clubs de producto, porque son buenos interlocutores de lo que ocurre en el terreno, pero no se suelen mezclar con los representantes clásicos [...] son perfiles distintos» (decisor público 1).

Si nos fijamos en las arenas en las que cada tipo de grupo actúa, las diferencias entre grupos son más nítidas. Al Parlamento solo tienen acceso los grupos de interés empresarial y, en menor medida, los sindicatos². Aunque esta presencia en los Parlamentos tampoco está asegurada: «La participación en los Parlamentos nacionales o

2. El listado de actores que alguna vez ha participado como invitado en alguna comisión parlamentaria es el siguiente: representantes empresariales: Artiem Fresh People Hotels; Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo; Asociación Empresarial de Agencias de Viajes Españolas (AEDAVE); Asociación Nacional de Alquiler de Vehículos con y sin Conductor (ANEVAL); Barceló Corporación Empresarial; Cámara Oficial de Comercio Islas Baleares; Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT); Deloitte & Touche; Exceltur; Federación Española de Agencias de Viajes (FEAAV); Federación Española de Camping y Parques de Vacaciones; Federación Española de Hostelería (FEHR); Grupo Orizonia; Iberia; Paradores de Turismo de España. Otros actores: Instituto de Empresa (IE Business School); Mesa del Turismo; Organización Mundial del Turismo (OMT).

autonómicos [...] depende de que los partidos políticos se hayan tomado en serio, o no, el turismo. Normalmente el partido de la oposición suele ser más proclive a sentarse contigo, que el que gobierna». (sector empresarial 3).

El hecho de que otros grupos no participen en la arena parlamentaria también podría explicarse porque en dicha sede se discute pocas veces sobre turismo y, cuando se hace, se aborda desde la perspectiva económica y el punto de vista empresarial tradicional. Porque cuando esto no ha ocurrido y se ha trabajado sobre algún problema concreto, como la situación laboral de las camareras de piso en hoteles, se ha invitado también a los grupos de interés sindicales.

Todos los grupos tienen, sin embargo, una relación fluida con los medios de comunicación, que se utiliza tanto para explicar posiciones como para intentar colocar asuntos en la agenda pública o presionar a los decisores a través de la conformación de opinión pública.

Para los grupos empresariales esto es claro: «Los medios de comunicación son nuestros mayores aliados porque, al final, la sensibilidad que muestran los políticos hacia los medios es muy alta, así que se convierte en un mecanismo principal [...]. Los políticos son muy sensibles a lo que saben la portada de un diario nacional, regional o sectorial» (sector empresarial 3). Aunque reconocen que no todos tienen los mismos recursos: «La presencia en los medios de las asociaciones es muy distinta. Las grandes sí tienen estrategia para posicionarse e influir, a través de los medios, a la hora de elaborar políticas públicas» (sector empresarial 2)

Pero incluso los grupos con menos recursos tienen una estrategia propia de relación con los medios: «Hay mucha conexión, sobre todo la radio. Pero la prensa local en cambio no está muy interesada en lo que hacemos [...]» (Asambleas de Ciudadanxs 2).

Respecto al tipo de acciones que constituyen sus herramientas centrales, casi todos los grupos consultados afirman que la investigación o generación de conocimiento está entre sus objetivos básicos. Aunque con recursos y posibilidades muy distintas, muchos de los actores hacen del análisis e investigación su herramienta central; es el caso de Excetur y ITH o de algunos actores empresariales más recientes. Para ello, tratan de trabajar con rigor, desde la posición que cada uno ocupa, temas que puedan condicionar decisiones posteriores: «Preparamos informes, datos, intentamos asesorar cuando se están tramitando normativas, a veces dentro de los procedimientos está el trámite de audiencia [...]» (representantes de los trabajadores 1). Esto es especialmente relevante en los grupos de expertos, tal y como ellos mismos afirman: «Aspiramos a que nuestro trabajo sirva de inspiración a organizaciones sindicales, organizaciones sociales o administración pública, intentamos generar un discurso fundamentado en el análisis y, especialmente a nivel local en algunos lugares, sí se nos escucha, en algunos gobiernos locales, comunidades autónomas o incluso Gobiernos de América latina» (Asociación de Investigadores 1).

Otros grupos, con recursos más limitados, ponen en marcha otras actividades que les permitan estar presentes en el debate: «Impulsamos acciones de sensibilización, buscando un apoyo social para luego servir como grupos de interés y poder también apoyar otras luchas de otros colectivos, como las Quelis» (Asambleas de Ciudadanxs, 2)

El impacto de la COVID-19 en las dinámicas de trabajo de los grupos de interés turísticos

a) Diferentes grupos, distintas reacciones

Como hemos señalado, la COVID-19 exigió la reducción del contacto y con ello el cierre de fronteras, lo que conllevó la paralización del turismo. Dependiendo del tipo de turismo y de su dependencia previa de mercados emisores cuya conexión era por avión, en algunos espacios se mantuvo algo de actividad, mientras que en otros el cierre fue completo. Para los grupos de interés vinculados al sector empresarial, esto duplicó el trabajo: «La crisis intensifica mucho del trabajo, también en medios, ha sido una situación muy extraña. Los ingresos del sector turístico se han desplomado y ha habido que sumar a lo que hacíamos cosas nuevas, se ha hecho lo mismo que antes pero ahora habido que coger el teléfono para negociar cosas concretas, como los préstamos ICO» (sector empresarial 2).

Sin embargo, los pequeños grupos más vinculados al discurso crítico, que llevaban un tiempo generando una visión que contestaba la tradicional, han de concentrar su energía en necesidades que se vuelven más urgentes: «Nuestra actividad no ha sido la misma. La pandemia ha afectado también al movimiento [...]. Los colectivos trabajaban en barrios y ahora tenemos prioridades y urgencias mucho mayores, hemos estado trabajando en medios de apoyo mutuo para que hubiera alimentos en algunas casas, dejamos a un lado la reflexión sobre otras posibles funciones de los hoteles [...]. La diferencia entre lo importante y lo urgente» (Asambleas de Ciudadanxs 1).

Para estos grupos, otras necesidades se anteponen y, en esta situación, su capacidad se ve más reducida, como afirman estos dos representantes de grupos de interés: «Durante la pandemia se activaron redes de alimentos en los barrios, con el apoyo de los comercios, en eso nos hemos concentrado» (Asambleas de Ciudadanxs 3). «Cuando llegó el COVID-19 estábamos armando distintas campañas de sensibilización, muy activos. Paramos todo porque otros colectivos tenían que articular otra serie de respuestas, por ejemplo, los grupos de apoyo a personas sin empleo, necesidades de comida de los vecinos [...]» (Asambleas de Ciudadanxs, 2)

En el contexto de la crisis de la COVID-19 aparece un actor nuevo, una plataforma de profesionales turísticos, en general autónomos, que apuestan por aprovechar la crisis para introducir cambios significativos en lógica del desarrollo turístico y orientarlo hacia una sostenibilidad social y medioambiental más real, la plataforma TurismoReset. En su conformación está la idea de diferenciarse: «Los grupos de interés tradicionales no cubren las sensibilidades de todo el sector. Algunos representan a los grandes, o al alojamiento o agencias, pero el sector es mucho más. Además, siguen con un concepto de turismo que muchos no compartimos» (sector empresarial 4).

b) Percepción simbólica de la crisis

La COVID-19 y su impacto en el sector es un detonador de distintas miradas que conviven. Para algunos grupos de interés la pandemia ha dejado al descubierto algunos

de los aspectos más críticos del turismo: «Los niveles de empobrecimiento y de exclusión social en las ciudades clásicas del turismo del Mediterráneo español han sido tremendos, el nivel de dependencia genera claramente una gran vulnerabilidad que ha quedado de manifiesto» (Asociación de investigadores 1). Para otros también se abre una oportunidad que se debería aprovechar, ya que la llegada de fondos relevantes para hacer políticas turísticas puede permitir un cambio de modelo: «La crisis también supone una gran oportunidad [...]. Al turismo le va a llegar mucho dinero público que permitiría abordar algunas de las grandes políticas estructurales: reconversión de destinos del litoral, una buena política de digitalización [...] estamos ante una oportunidad: nunca el sector turístico va a tener tanto dinero para hacer cosas de interés» (sector empresarial 3).

Pero los grupos destacan, sobre todo, que esta oportunidad abre un campo de disputa política en el que quieren participar, como afirma un entrevistado: «[...] esto de que hay que reajustar el modelo hay que aterrizarlo... ¿qué significa? ¿Reducir la huella ecológica? ¿Reducir el impacto local del turismo a través del control de las viviendas de uso turístico? ¿Reducir la oferta de menor valor, que es la imagen del declive del modelo?» (sector empresarial 2). Otro representante destaca otra dimensión del debate, que les legitima: «Dependiendo del modelo turístico vamos a tener un empleo u otro, unas condiciones u otras [...] para construir ese modelo que se está reclamando, el dialogo social es clave» (representantes de los trabajadores 1).

La crisis parece que conlleva una nueva dinámica en las relaciones entre decisores y grupos de interés. Esta nueva dinámica podría apuntar a un acercamiento entre ambos: «Lo que hemos visto es que con el COVID-19 han necesitado ayuda y por tanto han estado abiertos a nuevas iniciativas. Esto es muy positivo, porque ha cambiado algo las relaciones de confianza entre las empresas locales y el ayuntamiento, ahora vienen a las reuniones con otro talante» (decisor público 2).

c) ¿Crisis institucionales?

En este contexto, los grupos han elaborado propuestas que han enviado a los decisores políticos y se quejan de la falta de respuestas, «Estamos esperando... Nosotros hemos mandado un documento al Ministerio, el compromiso es hacer lo mismo con todos los niveles de gobierno, pero el Gobierno central debería coordinar [...]» (representantes de los trabajadores 2). Aunque los responsables públicos señalan que son parciales o vagas: «Hay una queja de que no se les ha escuchado, pero las propuestas siguen sin ser concretas» (decisor público 1).

Los decisores señalan también que las acciones estarán condicionadas por un elemento externo: la lógica de gestión del Fondo Next Generation, que impactará directamente en el sector y que exige una acción en la totalidad del sector, lo que algunos grupos de interés no asumen: «Los que defienden intereses del sector son los grandes grupos económicos localizados en espacios muy determinados, los archipiélagos y el levante, que no representan para nada al sector, qué es un sector muy atomizado de microempresas familiares diseminadas en todo el territorio» (decisor público 2).

Se destaca de manera más clara la falta de representantes de la totalidad de la actividad turística: «El paraíso sería que ellos nos dijeran lo que hay que hacer y nosotros lo hiciéramos. Pero nosotros no podemos responder a demandas muy concretas. Las políticas no son pequeñas decisiones para salvar solo a algunos» (decisor público 3) y el hecho de que no existan actores que articulen los intereses en otros espacios de uso turístico: «[...] hay otra parte de cosas que suceden en el sector que no tienen representantes tan claros: el destino, los residentes, el medio ambiente, los ecosistemas naturales...» (decisor público 1).

Por su parte, los grupos de interés desconfían de la capacidad de los decisores públicos para impulsar una política turística que permita salir de la crisis mejorando el modelo: «Se ven con la necesidad de hacer y eso es positivo [...] esperamos que se produzcan cambios interesantes, pero no somos muy optimistas con los decisores turísticos, más bien confiamos en otros ámbitos públicos: cambios en el sistema de relación público-privada por imposición de Europa, cambios en una Administración encorse-tada y con canales de comunicación muy poco ágiles [...]» (sector empresarial 1).

Parece que la crisis trae un cuestionamiento de la legitimidad de todos los actores que participan en el *policy domain*: los grupos acentúan las críticas sobre las capacidades de los decisores para elaborar acciones: «Las cosas en política turística funcionaban bien cuando el sector crecía, ahora es cuando todas sus limitaciones salen» (sector empresarial 3). Pero también se duda de la eficiencia que están teniendo los grupos de interés en una etapa tan complicada: «El impacto de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la debilidad de estas estructuras de presión para influir en la agenda política. La medida más importante que se aplicado en el sector turístico, que han sido los ERTES, no vino desde el sector turístico [...]. Igual alguien se pregunta para qué han servido estos actores» (decisor público 1).

CONCLUSIONES FINALES

El análisis del funcionamiento de los grupos de interés en el ámbito de la política turística del Gobierno central nos permite concluir que son las características del conjunto que conforman los grupos de interés y los decisores —número de actores, capacidad de innovación y resiliencia de estos, dinámicas de interacción, tipos de relaciones, etc.— las que permiten comprender mejor las capacidades y los límites que estos tienen.

Una de las principales conclusiones del análisis es que la construcción de un mapa de grupos de interés relacionados con el subsistema de política turística no es sencilla. Algunos de los actores entrevistados cumplen claramente con los rasgos que la literatura establece para aquellos conceptos de grupo de presión más restrictivos; sin embargo, si asumimos posiciones teóricas más flexibles, es posible considerar otros y enriquecer el mapa conjunto. Para analizar un sector tan transversal como el turismo y con impactos tan diversos en lo económico y lo social, resulta imprescindible asumir las definiciones más integradoras del concepto grupo de interés o perderíamos una

parte importante de lo que sucede en el conjunto del sistema de relaciones de actores dentro de la política turística.

En la arena de la política turística del Gobierno central, los actores con mayor presencia son los grupos de interés empresariales, pero estos están estructurados en diversas agrupaciones: hay muchas asociaciones o federaciones en los diferentes subsectores (alojamiento, intermediación, transporte y producto), algunas de ellas son parte de la CEOE y Exceltur concentra un grupo significativo de grandes empresas. Los decisores de política turística del Gobierno central no tienen un interlocutor claro, por lo que se relacionan parcialmente, dependiendo del asunto a trabajar.

Otra conclusión apunta a la diversidad de objetivos perseguidos por los grupos de interés. Así, si observamos el conjunto de los actores analizados es posible detectar grupos de interés que persiguen intereses amplios, como sindicatos, expertos o plataformas ciudadanas, y otros con intereses más concretos, como los grupos empresariales (Berry, 1977; Jordan *et al.*, 2004).

En general, los decisores señalan que los grupos que representan a las grandes empresas y los que articulan las demandas de algunos profesionales tienen un papel preponderante. La sobrerrepresentación de los grupos de interés ligados al sector económico en los procesos de elaboración de políticas es señalada en la literatura desde hace muchas décadas (Schattscheider, 1960). Esto se contrarresta, en alguna medida, con la entrada de las organizaciones sindicales en los procesos (Molina y Rhodes, 2002). Junto a ellos aparecen, pero sin presencia parecida, grupos de interés cuyo objetivo es incorporar al proceso de elaboración de políticas las problemáticas ligadas a las lógicas de los destinos turísticos, como la saturación o las tensiones entre turismo y residentes. Esta parte, fundamento mismo de la actividad, está fuera del proceso, al menos a nivel nacional. En cambio, los pequeños grupos ligados a la acción en un producto o tipología turística concreta son tenidos en cuenta en la elaboración de programas específicos.

Si observamos el repertorio de estrategias que los grupos despliegan, también reconocemos algunas pautas que señalan investigaciones teóricas previas. Así, por ejemplo, las demandas impulsadas por grupos de interés empresarial y sindical pueden dividirse, ya que se persiguen diversos objetivos, así que ambos grupos usan más intensamente la estrategia de contacto con los decisores de política turística, y ello con la intención de influir en el proceso de toma de decisiones de política pública. En contrapartida, los grupos que trabaja en objetivos que no pueden dividirse, como los que trabajan por la modificación del modelo turístico, propio de los grupos de expertos o de las plataformas vecinales, usan los medios de comunicación y las estrategias de protesta más intensamente (Binderkrantz y Kroyer, 2012).

Estos, grupos de expertos o de las plataformas vecinales, a los que se suman las nuevas plataformas de profesionales que han surgido en la pandemia, están más centrados en la incorporación de temas en el proceso de agenda; es decir, en lograr que nuevas perspectivas sobre el fenómeno sean tenidas en cuenta. Para ello, utilizan necesariamente y con más intensidad la arena de los medios de comunicación, tratando de ampliar la definición de los problemas que sufre y provoca el turismo, y con ello el

rango del conflicto político. En este sentido, es coherente el uso de algunos medios de protesta no violenta, como las manifestaciones o las recogidas de firmas. Esto se refuerza porque también el marco teórico señala que aquellos objetivos de naturaleza más técnica se acoplan mejor a estrategias administrativas, mientras que los objetivos de naturaleza política o discursiva se vinculan más a estrategias de acceso a los medios de comunicación y/o protesta.

La dificultad de este segundo perfil de grupos de interés para lograr un impacto ha sido señalada a nivel teórico por varios autores: los grupos que trabajan por mantener el *statu quo* —grupos de interés empresarial— tienen mejores oportunidades de conseguir sus objetivos que aquellos grupos que buscan el cambio político —expertos, plataformas ciudadanas— (Baumgartner y Lench, 2001).

La presencia de algunos grupos en comisiones parlamentarias también responde a las propuestas teóricas. En el caso del turismo, esta participación parlamentaria de los grupos empresariales y algunos expertos está ligada a la función de control: los grupos parlamentarios de la oposición invitan a actores privados como una forma de erosionar la posición del partido de Gobierno y llamar la atención sobre los problemas, convirtiéndose así las comisiones parlamentarias en escenarios de confrontación política (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2020).

Los grupos de interés turístico no señalan una interacción intensa con partidos políticos, aunque de hecho la hay. Queremos llamar la atención sobre el hecho de que el turismo no ha sido un asunto político prominente hasta la fecha, aunque el tema de la saturación turística supuso la entrada en la agenda pública y en algunos casos en las agendas de Gobierno locales. Los grupos de interés con más recursos en términos de conocimiento técnico y experiencia tienen, en todo caso, mayor capacidad para llegar a los partidos políticos (Beyers *et al.*, 2008).

La COVID-19 provoca la primera gran crisis profunda a un sector vinculado a un fenómeno profundamente contemporáneo: el movimiento masivo y voluntario de los ciudadanos por el planeta. No imaginábamos un mundo sin turismo, pero lo hemos vivido. La acción pública en materia de turismo, que se venía desarrollando desde los años sesenta del pasado siglo con una lógica similar y unas dinámicas homogéneas, se ve obligada a ayudar al sector turístico en un momento de necesidad real, pero ha de hacerlo incorporando cambios que permitan un giro de la política turística en el medio plazo, también en su manera de relacionarse con los grupos. Todos los actores señalan que, de no hacerlo, podría llevar a una crisis institucional en el futuro en la que se ponga en duda la legitimidad de la propia intervención pública en la materia (Boin *et al.*, 2009:15).

Pero la crisis también puede arrastrar a los grupos de interés a un escenario de deslegitimación, lo que explica que los grupos empresariales hayan mantenido una posición activa y, en diferente grado, cierta capacidad de propuesta e interlocución. Otros grupos, en cambio, tuvieron que dedicarse a cuestiones más urgentes que la crisis había causado, asumiendo un menor papel en el contexto de la COVID-19.

El resultado del análisis permite ver que la crisis ha modificado el mapa de grupos que existía previamente, ha aparecido algún grupo y otros, como las plataformas

ciudadanas que tenían objetivos que superaban la actividad turística, se han redirigido a otros asuntos que han tenido mayor relevancia, como los bancos de alimentos. Al menos temporalmente. Respecto del papel que tienen y de la posición que ocupan los grupos de interés en la arena de la política turística, parece que el impacto de la crisis sanitaria les ha hecho más propositivos y se percibe una mayor movilización, especialmente en los grupos empresariales, orientada a influir en las decisiones que se produzcan en relación con el Fondo Next Generation y los programas que se deriven del mismo. Pero la crisis en el sector turístico se va diluyendo según mejora la movilidad nacional e internacional y los indicadores de reservas, empleo o financieros mejoran al mismo ritmo. La siguiente pregunta será si una vez se establezca la situación regresaremos al mapa previo de los grupos de interés en la política turística nacional o si algunas dinámicas detectadas se mantendrán en el futuro.

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación se realizó en el marco del proyecto «GlobalGob 2030», financiado por el Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación, con el número PID2019-104967RB-I00.

Referencias

- Alink, Fleur, Arjen Boin y Paul T'Hart. 2001. «Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of refugee policy in Europe», *Journal of European Public Policy*, 8 (2): 286-306. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760151146487>.
- Baroni, Laura, Brendan J. Carroll, Adam William Chalmers, Luz María Muñoz Marquez y Anne Rasmussen. 2014. «Defining and classifying interest groups», *Interest Groups and Advocacy*, 3: 141-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/iga.2014.9>.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, y Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. y Beth L. Leech. 2001. «Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics», *The Journal of Politics*, 63 (4): 1191-1213. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>.
- Berry, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People: The Political Behaviour of Public Interests Groups*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey. 1984. *The Interest Group Society*. Boston: Little Brown.

- Beyers, Jan, Laura Chaqués Bonafont, Andreas Dür Rainer Eising, Danica Fink-Hafner, Davis Lowery, Christine Mahoney, William Maloney y Daniel Naurin. 2014. «The INTEREURO Project: Logic and structure», *Interest Groups and Advocacy*, 3: 126-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/iga.2014.8>.
- Beyers, Jan, Rainer Eising y William Maloney. 2008. «Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know?», *West European Politics*, 31 (6): 1103-1128. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>.
- Binderkrantz, Anne S., Peter M. Christiansen y Helene H. Pedersen. 2015. «Interest Group Access», *Governance*, 28: 95-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12089>.
- Binderkrantz, Anne S. y Simon Krøyer. 2012. «Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies», *Interest Groups and Advocacy*, 1 (1): 115-138. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/iga.2012.6>.
- Birkland, T. A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Boin, Arjen, Paul T'Hart y Allan McConnell. 2009. «Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests», *Journal of European Public Policy*, 16 (1): 81-106. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760802453221>.
- Burstein, Paul. 1991. «Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes», *Annual Review of Sociology*, 17: 327-350. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.17.080191.001551>.
- Buscher, Bram y Robert Fletcher. 2017. «Destructive creation: Capital accumulation and the structural violence of tourism», *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (5): 651-667. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1159214>.
- Cañada, Ernest. 2018. «Too precarious to be inclusive? Hotel maid employment in Spain», *Tourism Geographies*, 20 (4): 653-674. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616688.2018.1437765>.
- Cañada, Ernest. 2019. «Trabajo turístico y precariedad», en Ernest Cañada and Ivan Murray (eds.), *Turistificación global: perspectivas críticas en turismo*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Chaqués-Bonafont, Laura, Camilo Cristancho, Luz Muñoz-Márquez y Leyre Rincón. 2020. «The contingent character of interest groups-political parties' interaction», *Journal of Public Policy*, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000082>.
- Chaqués-Bonafont, Laura, Luz M. Muñoz Márquez. 2016. «Explaining interest group access to parliamentary committees», *West European Politics*, 39: 1276-1298. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>.
- Devine, Jennifer. A. 2017. «Colonizing space and commodifying place: Tourism's violent geographies», *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (5): 634-650. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09669582.2016.1226849>.
- Dür, Andreas y Gemma Mateo. 2016. *Insiders versus Outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001>.

- Exceltur. 2018. *Estudio sobre el empleo en el sector turístico español*. Madrid. Disponible en: <https://www.exceltur.org/monograficos8/#>.
- Exceltur. 2021. «Nuestros socios». Disponible en: <https://doi.org/https://www.exceltur.org/conozca-exceltur/nuestros-socios/>.
- Faulkner, Bill. 2001. «Towards a framework for tourism disaster management». *Tourism Management*, 22 (2): 135-147. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(00\)00048-0](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(00)00048-0).
- Fletcher, Robert, Ivan Murray Mas, Asunción Blanco-Romero y Maciá Blázquez-Salom. 2019. «Tourism and degrowth: an emerging agenda for research and praxis», *Journal of Sustainable Tourism*, 27 (12): 1745-1763. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1679822>.
- Freeman, G. P. 1985. «National styles and policy sectors: explaining structured variation», *Journal of Public Policy*, 5: 467-496. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003287>.
- Gordo, Esther, Javier Jareño y Alberto Urtasun. 2006. *Radiografía del sector servicios en España. Banco de España*. Documentos Ocasiones, 0607. Madrid: Banco de España.
- Gossling, Steffhan, Michael Hall y Daniel Weaver (eds). 2009. *Sustainable Tourism Futures: Perspectives on Systems, Restructuring and Innovations*. Londres: Routledge.
- Halpin, Darren. 2006. «The participatory and democratic potential and practice of interest groups: Between solidarity and representation», *Public Administration*, 84: 919-940. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00618.x>.
- Halpin Darren, Graeme Baxter y Iain MacLeod. 2012. «Multiple Arenas, Multiple Populations: Counting Organized Interests in Scottish Public Policy», en Darren Halpin y Grant Jordan (eds.), *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods*. Interest Groups, Advocacy and Democracy Series. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230359239_6.
- Halpin, Darren y Bert Fraussen. 2017. «Conceptualising the policy engagement of interest groups: Involvement, access and prominence», *European Journal of Political Research*, 56: 723-732. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12194>.
- Hall, Michael, Stephan Gossling y Daniel Scott. (eds.). 2015. *The Routledge handbook of tourism and sustainability*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203072332>.
- Hecló, Hugh. 1978. «Issue networks and the executive establishment», en Anthony King (ed.), *The new American political system*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Higgins-Desbiolles, Freya y Kyle Whyte. 2013. «No high hopes for hopeful tourism: A critical comment», *Annals of Tourism Research*, 40: 428-433. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.07.005>.
- Huibjens, Edward y Martin Gren (eds.). 2016. *Tourism and the Anthropocene*. Londres: Routledge.
- INE. 2019. *Cuenta satélite del turismo en España 2019*. Disponible en: <https://cutt.ly/yNITIBJ>.

- INTEREURO. 2021. Disponible en: <https://www.intereuro.eu/> [acceso: 21 de noviembre de 2021].
- INTERARENA. 2021. Disponible en: <http://interarena.dk/> [acceso: 21 de noviembre de 2021].
- Jordan, Grant, Darren Halpin y William Maloney. 2004. «Defining Interest: Disambiguation and the Need for New Distinctions?», *British Journal of Politics and International Relations*, 6 (2): 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00134.x>.
- Jordan, Grant y William Maloney. 2007. *Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230223240>.
- Judd, Dennis y Susan Fanstein. 1999. *The tourist city*. New Haven; Londres: Yale University Press.
- Klijin, E. 1998. «Policy Networks: An Overview», en Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*. Londres: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446217658.n2>.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
- McCombs, Maxwell E. y Donald L. Shaw. 1972. «The Agenda-Setting Function of Mass Media», *Public Opinion Quarterly*, 36 (2): 176-187. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-658-09923-7_11.
- Molina, Oscar y Martin Rhodes. 2002. «Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept», *Annual Review of Political Science*, 5: 305-331. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.112701.184858>.
- Peeters, Paul, Stefan Gössling, Jeroen Klijs, Claudio Milano, Marina Novelli, Corné Dijkmans, Eke Eijgelaar, Stefan Hartman, Jasper Heslinga, Rami Isaac, Ondrej Mitas, Simone Moretti, Jeroen Nawijn, Bernadett Papp y Albert Postma. 2018. *Research for TRAN Committee. Overtourism: impact and possible policy responses*. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Transport and Tourism. Disponible en: <https://doi.org/10.2861/919195>.
- Pollit, Christopher. 2008. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, Jeremy y Grant Jordan. 1979. *Governing Under Pressure: The Policy Process in A Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Robertson.
- Saarinen, Jarkko. 2018. «Beyond growth thinking: The need to revisit sustainable development in tourism», *Tourism Geographies*, 20 (2): 337-340. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616688.2018.1434817>.
- Schattschneider, Elmer Erik. 1960. *The Semisovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sequera, Jorge y Jordi Nofre. 2018. «Shaken, Not Stirred: New Debates on Touristification and the Limits of Gentrification», *City*, 22 (5-6): 843-855. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13604813.2018.1548819>.

- Solís Delgadillo, Diego. 2017. «Hacia una definición del concepto grupo de interés», *Perfiles Latinoamericanos*, 50: 83-101. Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl2550-005-2017>.
- Turespaña. 2021. *Fichas de coyuntura*. Disponible en: <https://cutt.ly/dNIY6jV>.
- Velasco González, María. 2004. *La política turística. Gobierno y Administración turística en España (1952-2003)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Velasco González, María. 2010. «La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística», *Revista de Análisis Turístico*, 10: 35-44.
- Velasco González, María. 2014. «Política turística: evolución y estancamiento», en Antonio García Sánchez (coord.), *20 años de la actividad turística en España*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Velasco González, María y Ernesto Carrillo. 2021. «The short life of a concept: tourismphobia in the Spanish media. Narratives, actors and Agendas», *Investigaciones Turísticas*, 22: 1-23.
- Velasco González, María y José Manuel Ruano. 2021. «The Crossfire Rhetoric. Success in danger vs. unsustainable growth. Analysis of tourism stakeholders' narrative in the Spanish press (2008-2019)», *Sustainability* 13 (16): 9127. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13169127>.
- WTO. 2018. «Overtourism»? *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*. Madrid: UNWTO. Disponible en: <https://doi.org/10.18111/9789284419999>.
- WTO. 2019. «Overtourism»? *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions. Volume 2: Case Studies*. Madrid: UNWTO. Disponible en: <https://doi.org/10.18111/9789284420629>.
- Young, Martin y Francis Markham. 2019. «Tourism, capital, and the commodification of places», *Progress in Human Geography*, 44 (2): 276-296. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0309132519826679>.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg y Christian Huss. 2016. «Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (3), 243-256. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1095428>.

ANEXO

Preguntas relacionadas con el papel de su organización en la elaboración de propuestas y acciones públicas en materia de turismo

- Su grupo tradicionalmente asesora al Gobierno en materia de turismo. ¿Al Gobierno central? ¿Son más escuchados por los gobiernos de comunidades autónomas?

- ¿Participa en algún caso su organización en la implementación de las medidas o propuestas?
- En general, ¿creen que su organización es tenida en cuenta a la hora de impulsar políticas públicas sobre el sector, aprobar normas o incentivos o poner en marcha planes de acción concretos?
- ¿En alguna ocasión han acudido al Parlamento a exponer su visión y *expertise*? ¿Fueron invitados a ello? ¿Mantienen contactos estables con la comisión parlamentaria responsable de turismo?
- ¿Qué tipo de información aporta su grupo a los decisores?

Preguntas relacionadas con otras estrategias de trabajo de la organización

- ¿Qué estrategia mantienen respecto de los medios de comunicación? ¿Con los medios especializados? ¿Con la prensa generalista? ¿Les llaman los medios para consultar su visión?

Estrategias de protesta:

- ¿Se invita a los miembros del colectivo a participar en los mecanismos abiertos de las instituciones?
- ¿Han protestado en alguna ocasión por no haber sido considerados ante una decisión que afectaba al sector?

Preguntas relacionadas con la etapa COVID-19

- ¿Cómo han actuado durante la crisis de la COVID-19? ¿Qué acciones nuevas se han puesto en marcha?

Respecto de la crisis:

- ¿Cree que esta situación va a provocar cambios profundos en el modelo turístico? ¿Cree que el modelo se va a mantener en sus dinámicas básicas?
- ¿Considera que algunos actores están enfrentando mejor la situación?

Respecto del impacto en los objetivos de la organización:

- ¿Cuáles son los objetivos de su organización en este contexto?
- Dejando a un lado las acciones de ajuste a la situación de crisis momentánea, ¿su organización está planteándose reorientar estrategias que no consideraba previamente?

- ¿Algunos de estos nuevos objetivos plantean cambios de visión profundos en su organización?
- ¿Han sido consultados respecto a la COVID-19? ¿Qué información han aportado en momento crisis?
- ¿Cómo se han comunicado estas propuestas a los poderes públicos?

Presentado para evaluación: 28 de junio de 2021.

Aceptado para publicación: 2 de agosto de 2022.

MARÍA VELASCO GONZÁLEZ

<https://orcid.org/0000-0001-8590-5869>

Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Su trabajo de investigación responde a dos líneas de interés: el diseño e implantación de políticas públicas —como ámbito de reflexión teórica— y la política turística, urbana y cultural —como objeto de análisis específico—. Sobre ambas cuestiones ha participado en investigaciones y publicado diversos trabajos. Ha sido codirectora del grupo de investigación de la Universidad Complutense «Diseño de políticas: transferencia e innovación social» (www.ucm.es/politis) hasta septiembre de 2021.