Estudios Turísticos, n.º 124 (1994), pp. 15-30

Instituto de Estudios Turísticos
Secretaría General de Turismo

ESTRATEGIAS DEL TURISMO METROPOLITANO: EL CASO DE LONDRES [1]

Thea Sinclair, Ann Clewer y Alan Pack *

1. INTRODUCCIÓN

Londres es, con mucho, la ciudad más importante del Reino Unido como destino turístico. En 1992 se dieron 17 millones de visitas turísticas a Londres, de las cuales diez millones provenían de ultramar y siete de otras partes del Reino Unido (London Tourist Board, 1993a). Aparte, más de 65 millones de visitantes de un día llegan anualmente a la capital. El 37 por 100 de todas las pernoctaciones del año 1992 en el Reino Unido son atribuibles a Londres. En consecuencia, este escrito va a centrarse en las estrategias turísticas que han sido propuestas por Londres en el contexto de la demanda y la oferta del turismo en la capital.

Durante los años recientes, Londres, como gran parte del resto del país, ha sufrido un descenso significativo del empleo en el sector industrial. Entre 1990 y 1993, el desempleo creció más rápidamente en Londres que en otras partes del país (LTB, 1994). Aunque la industria turística se vio también sujeta a una pérdida de puestos de trabajo, parece que el declive es cíclico y que el turismo es una fuente de crecimiento a largo plazo frente a un relativamente menor sector industrial. Organizaciones tales como el London Tourist Board (LTB) y muchos de los distritos londinenses, que tienen a su cargo el gobierno local de distintas partes de la ciudad, creen que el turismo puede desarrollarse del mejor modo dentro del contexto de una estrategia explícita y no abandonarlo en solitario a las fuerzas del mercado. Por consiguiente, se ha formulado un cierto número de estrategias dirigidas al sector, abarcando aspectos que van desde el *marketing* y la promoción al alojamiento, transporte y medio ambiente.

Idealmente, las estrategias turísticas para Londres deberían ser contempladas dentro del marco de las cifras de visitantes y del producto turístico metropolitano que se oferta. En el apartado siguiente de este escrito se examina la naturaleza de la demanda turística hacia la capital: su evolución en el tiempo, la distribución nacional e internacional, la mezcla de nacionalidades y el gasto a ellas asociado. La estructura de la

[1] Ponencia presentada por el autor en el Seminario sobre "El turismo metropolitano en Europa", organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y celebrado en Sevilla durante los días 3 al 7 de octubre de 1994.

* Tourism Research Center, Universidad de Kent (Inglaterra).

Tabla 1

TURISMO EXTRANJERO Y NACIONAL A LONDRES

AÑO	NÚMERO DE VISITANTES		NÚMERO DE PERNOCTACIONES	
	Extranjero	Nacional	Extranjero	Nacional
1982	7,1	13,0	53,4	34,0
1983	7,6	15,0	55,1	38,0
1984	8,4	13,0	61,8	34,0
1985	9,1	14,0	67,5	37,0
1986	8,2	13,0	63,1	34,0
1987	9,3	15,0	72,1	36,0
1988	9,1	12,0	69,2	31,0
1989	9,9	(9,0)	76,2	(24,0)
1990	10,3	(7,0)	76,8	(19,0)
1991	9,2	(6,5)	69,8	18,5
1992	10,0	(7,0)	68,6	19,4

Nota.—Cantidades en millones. Entre paréntesis o las nuevas series estadísticas.
Fuente: *London Tourist Board* (1993).

oferta se tratará después, y en particular, la estructura espacial del alojamiento y la provisión de una estructura de transportes, incluyendo el túnel del Canal. Las estrategias turísticas londinenses se perfilan en apartados posteriores, identificando los cambios en el énfasis de las mismas. Al final del trabajo, se trata de la orientación cambiante de esas estrategias turísticas, cuestionando sus objetivos y sugiriendo algunas vías para una investigación posterior

2. LA DEMANDA TURÍSTICA LONDINENSE

Londres es un destino muy popular para los turistas de ultramar, atrayendo 7,1 millones de visitas desde otros países en 1982 y 10 millones en 1992. Tanto el número de visitas a Londres como el número de pernoctaciones en la ciudad, por parte de turistas de ultramar, ha mostrado una tendencia a crecer en la década que va de 1982 a 1992, aunque con ciertas fluctuaciones, como se muestra en la tabla 1. Londres es popular también entre los turistas nacionales. El número de visitas de éstos, estimadas en 13 millones en 1982, parece superar al de turistas extranjeros durante los primeros años del período. Las revisiones hechas sobre las series estadísticas mostraron que las cifras eran comparables o más bajas durante los últimos años, aunque con 7 millones el número de visitas era todavía muy alto en términos absolutos.

El número de noches pasadas en una zona representa una medida útil de la demanda, ya que determina las cifras de visitantes por duración de estancia. Como se muestra en la tabla 1, las pernoctaciones de extranjeros en Londres (68,6 millones en 1992) sobrepasan considerablemente las

Tabla 2

PERNOCTACIONES DE EXTRANJEROS POR NACIONALIDADES EN LONDRES Y EL REINO UNIDO, 1992

País	Londres	Cuota (%)	Reino Unido	Cuota (%)
USA	11,3	17,5	27,0	15,4
Francia	4,2	6,6	14,9	8,5
Alemania	4,2	6,6	19,3	11,0
Italia	4,0	6,1	8,9	5,1
Oriente Medio	3,7	5,7	7,8	4,5
Australia	3,4	5,3	11,7	6,7
España	2,5	3,9	8,8	5,0
Suecia	2,2	3,4	4,3	2,5
Canadá	2,1	3,3	7,6	4,3
Japón	2,1	3,2	4,2	2,4
Sudáfrica	1,6	2,4	4,0	2,3
Holanda	1,3	2,0	5,8	3,3
Suiza	1,3	2,0	4,3	2,4
Iberoamérica	1,3	2,0	2,5	1,4
India	1,2	1,8	2,4	1,4
Grecia	1,1	1,6	2,1	1,2
Otros	17,2	26,6	39,8	22,6
Total	64,7	100,0	175,4	100,0

Nota: Cifras en millones.
Fuente: *London Tourist Board* (1993).

de nacionales (19,4 millones en 1992). El mayor porcentaje de pernoctaciones en Londres en 1992 se atribuyó en un 17,5 por 100 a los americanos, seguido de un 6,6 por 100 a franceses y alemanes, un 6,1 por 100 a italianos y un 5,3 por 100 a australianos. La concentración de la demanda hacia Londres de las cuatro nacionalidades punteras es inferior a la del Reino Unido en conjunto, como se indica en la tabla 2. La demanda turística de extranjeros depende más de la estacionalidad que la de nacionales, observándose que la distribución de pernoctaciones por trimestres corresponden a los extranjeros, respectivamente, 18 por 100, 23 por 100, 35 por 100 y 24 por 100 en 1992, mientras que para los nacionales los porcentajes son de 21 por 100, 22 por 100, 26 por 100 y 32 por 100. Al comparar la distribución de pernoctaciones en Londres y el Reino Unido de turistas extranjeros y nacionales, como se aprecia en la tabla 3, vemos que los nacionales, en más altos porcentajes que los extranjeros, permanecieron en la capital por razones de negocios o de visita a parientes y amigos. Londres tuvo una mayor cuota del turismo de negocios que el resto del Reino Unido, ligeramente más alta de extranjeros en vacaciones, pero mucho más baja para los nacionales.

El gasto total realizado en Londres por los turistas extranjeros, en precios constan-

Tabla 3

DISTRIBUCIÓN DE PERNOCTACIONES EN LONDRES Y EL REINO UNIDO POR MOTIVO DE VISITA, 1992

MOTIVO DE VISITA	CUOTA EN LONDRES (%)		CUOTA EN REINO UNIDO (%)	
	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales
Vacaciones	42,2	42,0	37,2	75,0
Amigos y parientes	24,3	29,0	29,4	14,0
Negocios y congresos	14,8	21,0	12,0	7,0
Otros	18,6	8,0	21,4	4,0

Fuente: *London Tourist Board* (1993).

tes, fue en 1992 más alto que en 1982, pero, al igual que en los turistas nacionales, tendió a decrecer en los primeros noventa, como se ve claramente en la tabla 4. Sin embargo, el turismo aportó casi 5 billones de libras esterlinas en 1992 en gastos directos, y, aproximadamente, un 7 por 100 de todos los puestos de trabajo de la capital provinieron del turismo. El gasto por día del turista extranjero en 1992 fue virtualmente igual al de 1982, pero resultó inferior el del turista nacional, indicando que no se puede esperar un crecimiento automático del gasto turístico indefinidamente. Los turistas de negocios alcanzaron alrededor de un tercio del gasto total en la capital en 1992, comparado con un ligeramente superior 40 por 100 de turistas que pasaron parte o todas sus vacaciones en Londres (LTB, 1993).

Tabla 4

GASTOS TURÍSTICOS EN LONDRES

AÑO	EXTRANJEROS		NACIONALES	
	Gasto total	Gasto por día	Gasto total	Gasto por día
1982	1.825	34	na	na
1983	2.145	39	na	na
1984	2.415	39	na	na
1985	2.790	42	na	na
1986	2.625	42	na	na
1987	2.820	39	na	na
1988	2.570	37	na	na
1989	2.775	36	765	32
1990	2.760	36	605	33
1991	2.340	34	615	33
1992	2.355	34	525	27

Nota: El gasto total viene dado en millones de libras esterlinas. Todos los valores están referidos a los precios de 1982.
Fuente: *London Tourist Board* (1994).

3. LA OFERTA TURÍSTICA LONDINENSE

Londres tiene una amplia variedad de atracciones que los turistas pueden visitar, así como numerosos teatros, cines y tiendas. El alojamiento es también un componente clave del producto turístico y una de las características más importantes de la oferta hotelera en Londres es su concentración espacial. El desarrollo hotelero ha sido más denso en el West End de la ciudad (Eversley, 1977) hasta llegar la zona a una cierta congestión. En 1987, el 61 por 100 de todos los alojamientos y el 75 por 100 de plazas en Londres todavía se hallaban situados solamente en tres barrios de la capital: Camden, Westminster y Kensington-Chelsea (Page y Sinclair, 1989). En consecuencia, se hicieron intentos de atraer hoteles a la periferia londinense.

El desequilibrio espacial en la provisión de alojamiento se ha visto acompañado por la importancia dada al desarrollo de hoteles en lo más alto del mercado, compuesto por la modernización de algunos hoteles de categoría media. Gran parte del alojamiento de precios bajos en Londres se utiliza como morada de gentes sin hogar, y el *London Tourist Impact Study* (Touche Ross, 1988) estimó que aproximadamente 11.000 habitaciones hoteleras se utilizaban con ese fin. Los hoteleros no son reluctantes a alojar gentes sin hogar en lugar de turistas, ya que obtienen una corriente fija de ingresos en lugar de los altos y bajos de la estacionalidad que obtendrían en forma diferente. La escasez de hoteles, que ya señalaron Horwath y Horwath (1986) como un problema que aumentaría en importancia durante la década de los noventa, ha sido aliviada en cierta manera por la construcción creciente de hoteles en la capital (LTB, 1994), incluyendo los abiertos en London Docklands (Page y Sinclair, 1989) y en la periferia al final de los ochenta. Sin embargo, el desequilibrio geográfico de la oferta hotelera sigue siendo un problema y constituye una restricción para el futuro crecimiento del turismo en Londres.

La provisión de alojamiento turístico debería ser contemplada en el contexto de otros aspectos de la oferta turística, en especial de los recientes cambios de infraestructura. Probablemente, el proyecto más conocido es el del túnel del Canal, que une el sureste de Inglaterra con la Europa continental. Se ha hecho ya toda una escala de predicciones sobre el crecimiento del turismo como resultado del túnel del Canal (Page y Sinclair, 1992a, 1992b). La conclusión general asociada a estas estimaciones viene a ser que la mayor proporción de ese crecimiento de la demanda turística derivada de la apertura del túnel, será dirigida hacia Londres. De esta manera, el aumento de demanda hotelera en la capital superará el crecimiento de plazas, con lo que subirán los ya altos precios de alojamiento en la capital.

Los problemas de la oferta hotelera en Londres se han visto afectados por otros de transporte, tanto de entrada como dentro de la ciudad. La línea férrea entre Londres y el túnel del Canal es inferior a las de alta velocidad que unen muchas ciudades en los cercanos países europeos, en parte debido al criterio de inversión que el gobierno central ha impuesto al British Rail (Holliday y

Vickerman, 1990). Además, existe una conciencia de la necesidad de mejorar carreteras y líneas férreas entre el túnel del Canal y otros puntos distintos a Londres (Page y Sinclair, 1992b; Sinclair y Page, 1993). El tema de una pista adicional de vuelo en el South East ha sido aprobado, pero en 1994 no estaban en marcha. Se ha mejorado el servicio de la Docklands Light Railway. No obstante, el proyecto Cross Rail, que podría llevar la línea del aeropuerto de Heathrow hasta la City londinense, y el Jubilee Line, que une Waterloo con el West End y Docklands, se han visto retrasados en su desarrollo.

4. LA PASADA POLÍTICA TURÍSTICA DE LONDRES

Se podría aceptar que las distintas posturas políticas respecto al turismo en Londres van desde un tratamiento de *laisser-faire*, con el cual el turismo se desarrolla de acuerdo con las leyes del mercado, hasta una planificación con líneas de actuación y/o controles de desarrollo. En las últimas estrategias para el turismo londinense se han tomado elementos de ambos tratamientos. En las décadas de los setenta y los ochenta se dieron cambios considerables tanto en la política económica nacional como en la administración local de Londres, que se vieron acompañados de cambios en la política turística de la ciudad. La filosofía respecto del desarrollo turístico en la capital cambió de ser algo basado en los efectos indirectos de la legislación nacional a una postura que implicaba un tratamiento mucho más directo, seguido por una marcha atrás en descansar en las fuerzas del mercado y, más recientemente, en un renovado espíritu de cooperación entre los sectores público y privado.

El primer plan explícito para el desarrollo turístico en Londres apareció en 1974. Antes de esa fecha, la política turística se determinaba, indirectamente, por vía de la política central del gobierno sobre industria. Por ejemplo, la Sección K de la Development of Tourism Act de 1969 concedía subsidios para la construcción de hoteles durante el período entre 1969 y 1973. En ese tiempo se construyeron en Londres treinta y nueve hoteles, en comparación con los setenta y nueve de todo el período anterior y los seis que se hicieron entre 1973 y 1985 (Lane, 1987).

A principios de los años setenta, el Greater London Council (GLC) se comprometió a un examen más detallado del turismo en la capital. Se identificaron los problemas del sector turístico en Londres en el Libro Verde *Tourism and Hotels in London* (GLC,1971). Los puntos clave eran la pérdida de viviendas privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona, dificultades de transporte y épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico. Además, los empleados de la industria turística sufrieron una gama de problemas, entre ellos el hecho de que su remuneración era baja mientras que el precio de la vivienda en Londres era alto.

Se incluyó el desarrollo turístico dentro del más amplio contexto de la economía del Greater London en el *Tourism Plan for London* (GLC, 1974). Se examinaban la natura-

leza del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios en la década de los ochenta. El Plan GLC, en conjunción con los distritos londinenses afectados especialmente por el turismo, mantuvieron mecanismos de planificación para el desarrollo turístico. Por ejemplo, se controló mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se concedieron licencias para edificar tres nuevos hoteles en el West End y Knightsbridge entre 1973 y 1985. También se establecieron límites en la conversión de viviendas en hoteles, de manera que la presión de demanda turística en las áreas congestionadas de Londres fue aligerada en beneficio de los residentes locales.

La estrategia turística para Londres se hizo cada vez más activa durante los últimos setenta y los primeros ochenta, como quedó demostrado en los documentos sobre política turística *Tourism - A Paper for Discussion* (GLC, 1978) y *Tourism - A Statement of Policies* (GLC, 1980). El objetivo para Londres era obtener más beneficios del turismo por medio de un tratamiento más coordinado hacia el desarrollo y la promoción. Los problemas de desequilibrios espaciales y estacionales del turismo en la capital fueron reconocidos. Se prestó atención también al hecho de las adversas condiciones de trabajo en algunos sectores de la industria y a la necesidad de mejorarlas, beneficiando a los empleados y a los turistas por medio de mejoras en la calidad del servicio que recibirían los turistas de un personal laboral satisfecho y motivado. Los medios por los que se alcanzarían esas mejoras, excepto el corto número de inspectores del Wage Council, no se especificaban. Igualmente se dejaron sin especificar los métodos para conseguir una concentración menor en el espacio y el tiempo.

Entre 1983 y 1986, el GLC estuvo bajo el control del ala izquierda del Partido Laborista y la estrategia turística de la capital experimentó cambios sustanciales. La administración anterior había contemplado el papel propio del gobierno local como indicado para señalar una guía general de la política turística, así como algunos controles sobre la construcción hotelera en áreas congestionadas. En contraste, la nueva administración interpretó su papel como intervención estratégica en algunos sectores, apoyada por acciones indirectas con vistas a promocionar objetivos donde la intervención no fuese apropiada. Las directrices principales se incluyeron en la *London Industrial Strategy* (GLC, 1985).

De acuerdo con esa *Strategy,* en el sector de alojamiento resultaba apropiada la intervención estratégica. Se llevó una política de mayor control para la planificación de los alojamientos turísticos. Hubo que calificar algunas zonas con el carácter de no residenciales, en las que se estimularía la construcción de alojamientos de buena calidad, pero favoreciendo especialmente a los más económicos. Otras zonas, en cambio, recibieron la categoría de residenciales, y en ellas se restringió el desarrollo hotelero mediante controles de planificación, con lo que decrecían las pérdidas de vivienda de los residentes locales.

El punto al que el GLC prestó más atención que las administraciones anteriores fue el de la remuneración y las condiciones de

trabajo de los empleados en la industria turística. Un estudio de las condiciones de empleo reveló que los principales problemas radicaban en los bajos salarios, los derechos limitados de contratación como la falta de derechos para los trabajadores de la inmigración, demasiados turnos extra fuera del horario normal de trabajo, ocupación accidental, estacional o muy temporal, carencia de estructuras de la carrera en sí, estereotipos de puestos de trabajo y unos mecanismos inadecuados para representar a los trabajadores. Con el objetivo de mitigar estos problemas, el GLC apoyó medidas, como proporcionar enseñanzas efectivas, en contra de los estereotipos sexista y racista y mantuvo campañas en favor de una legislación que fijara un salario nacional mínimo y aumentara el número de inspectores del Wage Council (Comité de Salarios). Se estableció una Fair List o Lista de Honor, que elaboraba el Centro de Información Turística del GLC, en la que se incluyeran los hoteles con satisfactorias condiciones de empleo, servicio de alta calidad y de admisión de minusválidos. El GLC también sostuvo una política de representación sindical de los trabajadores de todos los sectores de la industria turística.

La política intervencionista del GLC en Londres, así como su finalidad de establecer derechos legales básicos, contrastó con la del gobierno central conservador. La postura de éste consistía en eliminar las prerrogativas estatales recortando la intervención gubernamental en la economía, permitiendo que los sueldos y condiciones laborales viniesen determinados por la ley del mercado y suavizando los procedimientos de planificación. Después de un amplio intercambio de puntos de vista, el gobierno central suprimió el GLC.

5. ESTRATEGIA TURÍSTICA PARA LONDRES 1987-1989

El London Tourist Board fue el organismo clave para la coordinación de la política turística tras la desaparición del GLC. El LTB nació, en un principio, en 1963, y está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Las reuniones con, y entre, los distritos londinenses fueron auspiciadas por el Borough Liaison Department del LTB; eso resultaba especialmente obligado en el contexto de devolución a los treinta y tres consejos de distrito londinenses, de la planificación. También se creó el London Planning Advisory Committee (LPAC) con el propósito de aconsejar a los distritos en temas como empleo, medio ambiente, vivienda, plan de uso del territorio y transporte. El LPAC también puede desempeñar un papel de información y provisión en el campo del turismo, centrando su asesoramiento dentro del contexto general de la ciudad.

El LPAC y el LTB, conjuntamente con el English Tourist Board, la British Tourist Authority y la London Regional Enterprise Unit, fueron los responsables de la fundación del *London Tourism Impact Study* (Touche Rosse, 1988) o *Estudio del impacto turístico en Londres*. A su vez, el LTB proporcionó la primera de sus series de estrategias turísticas: *The Tourism Strategy for London* (LTB,1987). En todos estos documentos, el énfasis de actuación política pasó de la planificación del desarrollo

turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria hacia el objetivo de expansionar el turismo en Londres. Por ejemplo, en la *Strategy* de 1987-1989 se afirmaba que "Londres, ciertamente, tiene que aceptar que continuará atrayendo un número creciente de visitantes. La cuestión no consiste en si deben ser admitidos, sino en hallar la mejor manera en que la ciudad pueda absorberlos y que contribuyan a la economía londinense y mantengan el empleo" (LTB, 1987, pág. 9). También se declaraba que "el turismo es complementario y esencial para la vida de Londres: presta servicio a residentes y visitantes y ambos se benefician" (LTB, 1987, pág. 7). Tales declaraciones, por supuesto, no son incontrovertibles. Se podría argumentar, por ejemplo, que la cifra creciente de visitantes presenta ventajas y desventajas y que la acción política puede diseñarse tanto con la finalidad de aumentar esa cifra como de reducirla. Además, la idea de que el turismo resulta beneficioso para residentes es un objetivo a conseguir más que un hecho evidente en sí mismo.

En la *Strategy* 1987-1990) se señalaron explícitamente los objetivos siguientes, encaminados a:

"*a)* Promocionar el crecimiento y la actividad económica general de Londres.

b) Aumentar los negocios y los ingresos personales y la rentabilidad del sector público en todo Londres.

c) Mantener el empleo existente en la capital y generar nuevos puestos de trabajo.

d) Contribuir especialmente a la renovación urbana, aumento de ingresos y dar empleo en las zonas de Londres que más se beneficiarían.

e) Minimizar los efectos de la presión visitante sobre los que viven y trabajan en Londres.

f) Contribuir a la mejora del medio ambiente y de los atractivos para los residentes en Londres" (LTB, 1987, pág. 10).

La idea era que la *Strategy* proporcionase un marco de trabajo para la coordinación entre la multitud de particulares y organizaciones involucrados en el turismo tanto en el sector público como en el privado. El LTB sería el principal organismo de coordinación e informaría cada seis meses al Joint London Tourism Forum. Este Forum nació a mediados de los años ochenta y formaban parte de él representantes del LTB, LPAC y el sector privado, con el particular objetivo de ocuparse del desarrollo de los servicios e instalaciones turísticas.

En la *Strategy* se consideró que la demanda creciente del turismo hacia Londres provenía de ocho segmentos del mercado: viajes de negocios nacionales y del extranjero, viajes por congresos, exposiciones o incentivos, vacaciones de gente que vivía lejos, viajes relámpago desde el continente, cortos viajes de nacionales, visitas por algún interés especial, visitas de estudio para aprender inglés y visitas de carácter social

para ver a amigos o familiares, viniendo tanto del extranjero como del propio Reino Unido (LTB, 1987, pág. 15). Por parte de la oferta, se reconocía que Londres tiene una amplia gama de atractivos históricos y culturales, espectáculos, parques y tiendas, pero que también padece de limitaciones de alojamiento, congestión y otros problemas medioambientales.

La *Tourism Strategy* facilitó los medios de acción con *Sectional Strategies* y *Action Plans*, bajo distintos encabezamientos. Las primeras plantearon reuniones breves sobre los temas en cuestión, seguidas de sugerencias para acciones derivadas y asimismo sobre los distintos organismos que deberían verse implicados en llevarlas a cabo.

El encabezamiento de la primera sección era el de Visitantes y Residentes, donde se reconocía que los turistas se benefician tanto de la acogida de los residentes locales como de los servicios urbanos. Aunque ambos, turistas y residentes, puedan tener intereses comunes, algunas normas pueden ser necesarias para evitar situaciones conflictivas y facilitar beneficios mutuos. En segundo lugar, bajo el epígrafe de Empleo y Capacitación, se hacía un reconocimiento expreso de un cierto número de problemas que ya había identificado previamente el GLC, así como una constancia de la necesidad de mejorar la capacitación, las condiciones laborales, las estructuras profesionales y un "equilibrio más satisfactorio entre las exigencias del patrón y las aspiraciones del empleado" (LTB, 1987, pág. 30). No obstante, la remuneración y condiciones de los trabajadores inmersos en la industria turística, implícitamente, se consideraban como un tema a determinar por la patronal más que un campo de intervención gubernamental.

La tercera sección consideraba el tema del *Marketing London* como un destino de los grupos con intereses distintos. Se reconoció otra vez el deseo de una expansión geográfica y estacional del turismo más amplia. Se señaló que estos objetivos podrían conseguirse más adelante mediante la promoción de zonas con nueva infraestructura, como alojamientos y puntos de recreo, la formulación de un plan anual de *marketing* con una estrategia de relaciones públicas, centros adicionales de información turística y servicios para minusválidos. La oferta turística venía considerada bajo los encabezamientos de Servicios especiales (tales como congresos y exposiciones), Atracciones, Ocio y el Támesis, Servicios de acceso (por ejemplo, la frecuencia, nivel y coste del viaje y el desarrollo del Támesis como medio de recreo y transporte), Alojamientos, Transporte local, Restaurantes, Tiendas, Servicios turísticos, Servicios de información y guías y el Medio Ambiente Turístico (con temas sobre desperdicios y seguridad). La sección de alojamientos marcó un punto de arranque especial de la importancia dada en el pasado a las áreas de construcción hotelera. En general, existían muchos menos controles de planificación en este tema y se argumentaba que el permiso para proyectos nuevos, incluidos los de expansión hotelera en el centro de Londres, debería ser concedido con rapidez. Sin embargo, la práctica anterior de alentar la apertura de alojamientos fuera del centro de la ciudad continuó y la *Strategy* requirió incentivos financieros del gobierno central como catalizador del

desarrollo hotelero; además, se defendió la idea de que ese gobierno nacional debería aportar fondos adicionales para vivienda de los sin hogar, que continuaban ocupando gran parte del alojamiento turístico.

6. ESTRATEGIA TURÍSTICA PARA LONDRES, 1990-1993

Los principales objetivos de *The Tourism Strategy for London, 1990-1993* (LTB, 1990) coinciden con los de la primitiva *Strategy*, creándose igualmente como medios de acción las *Section Strategies* y los *Action Plans*. La *Strategy* puso al día las estadísticas de oferta y demanda turística de la capital y facilitó una visión de conjunto del turismo en Londres, así como una revisión del avance realizado desde la *Strategy* anterior. Se cambiaron algunos titulares o epígrafes, recogiéndose nuevas inquietudes y temas relacionados con el turismo en la capital. Por ejemplo, el *Single European Market* y el *Channel Tunnel* se examinaron por separado y el tema de la oferta turística se incluyó bajo los encabezamientos de Desarrollo del Producto y de Calidad del producto. Se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis. En esta estrategia de 1990-1993 hubo una omisión clave: la sección de Visitantes y Residentes, a pesar de un reconocimiento inicial de la importancia de las actitudes de los residentes locales y del comportamiento como componente de la experiencia del visitante.

Las discusiones sobre los temas relevantes para el desarrollo turístico por sectores separados condujeron a constatar una serie de problemas, poniéndose en acción varias sugerencias sobre la planificación. No fueron infrecuentes las referencias sobre la necesidad de aportar fondos adicionales por parte del gobierno central, que en parte se debieron a las intenciones del gobierno conservador de disminuir el gasto público. Se discutieron temas especiales del sector transportes, incluyendo los problemas en curso de congestión y seguridad, y las dificultades que la privatización causaba al billetaje integrado. Se señaló el nivel inadecuado de fondos para las artes y se lamentó la retirada de los de "Section 4".

En algunos casos, el énfasis de la acción política difería de la previa *Strategy*. Por ejemplo, en el caso del desarrollo hotelero en lugares céntricos como Chelsea y Kensington, se declaró que "podría ser necesario imponer restricciones" (LTB, 1990, pág. 43), marcando un movimiento de retroceso frente a la política primitiva del GLC. Se facilitó una lista de lugares para edificación de hoteles en barrios alejados del centro de la ciudad, en un intento de estimular el desarrollo descentralizado. En el sector del medio ambiente, se puso al día la norma de actuación en línea con los cambios experimentados en la opinión pública. Se dio una definición del medio ambiente más amplia que en la estrategia anterior y se reconoció la oportunidad de disminuir el interés en el crecimiento del turismo y de alcanzar un equilibrio entre los beneficios económicos del turismo y sus costes sociales.

En el lado positivo, una de las áreas en las que se citaba el progreso era la del empleo y la capacitación. Se había establecido

un Grupo de Trabajo para Capacitación y Empleo que dio lugar al London Tourism Manpower Project (LTMP) o proyecto de recursos humanos del turismo londinense. También se creó el Springboard Centre para asesorar e informar sobre el empleo y la capacitación profesional del turismo, haciéndose responsable de crear iniciativas respecto a esos dos puntos, en Londres. Las Training and Enterprise Centres (TECs), organismos mixtos del sector privado y del público, fueron creados para la formación profesional de una escala de trabajos que incluía al turismo tanto en Londres como en el resto del país. Sin embargo, se detectaron dificultades continuas por bajos salarios y malas condiciones laborales, así como la necesidad de dar igualdad de oportunidades a los trabajadores de raza negra y minusválidos.

7. ESTRATEGIA TURÍSTICA PARA LONDRES, 1994-1997

The Tourism Strategy for London, 1994-1997 consiste de los mismos objetivos primordiales que aparecían en las dos anteriores para Londres, prosiguiendo con el interés de crecimiento de ingresos, empleo, beneficio para el gobierno renovación urbana, mejoras en el medio ambiente y proyectos de atracciones. El objetivo adicional de minimizar los efectos de la presión visitante sobre los habitantes y trabajadores de la capital seguían siendo, en cierta manera, un compañero incómodo de los fines iniciales. El contexto de la estrategia anterior había sido de recesión económica, que se reflejó en un menor gasto turístico real en Londres a principio de la década de los noventa. Algunas previsiones de infraestructura, por ejemplo, la vía férrea Jubilee Line y el Channel Tunnel, se vieron sujetas a retrasos y lo antes que se podrá mejorar la Northern Line será con el fin de siglo.

Los Actions Plans de turismo para Londres en el período 1994-1997 fueron incluidos bajo los epígrafes siguientes: *Voice for London* (sería conceder la palabra a Londres como ciudad), *Marketing* y promoción, transportes londinenses, Transporte aéreo, Autobuses, El Río Támesis y Canales de Londres, Gerencia de Turismo y Medio Ambiente, Calidad del Producto, Empleo y Capacitación Profesional, Alojamiento e Información. El primer epígrafe, *Voice for London*, refleja la preocupación de que Londres no había recibido una administración o representación adecuadas desde la abolición del GLC, que era responsable de la capital en todo su conjunto. Se argumentó que la posición de Londres como Ciudad del Mundo podía verse perjudicada por el hecho de que "ya no existe como entidad en el sentido de gobierno local" (LTB, 1994, pág. 18). Subyacía el hecho de que darle un apropiado marco administrativo es un requisito previo para el desarrollo óptimo del turismo en el área metropolitana. También se planteó que es necesaria una estrategia de planificación para ese desarrollo turístico y que la misma debe incluir las interrelaciones entre los planes de transporte y de uso del terreno.

En cuanto a la demanda, *The Tourism Strategy* recomendaba intensamente el *marketing* como un medio de que Londres pudiera retener cuota del turismo mundial. El marketing de la *Strategy*, cuyo objetivo es

"asegurar que Londres es una ciudad que da la bienvenida a todos los visitantes" (LTB, 1994, pág. 21), parecía en conflicto con las campañas de 1992 y 1993, que pretendían atraer más turistas de Estados Unidos y del Reino Unido de las categorías A, B y C1, las de mayores ingresos socio-económicos. Se afirmó que eran necesarias las mejoras en la oferta y se contempló que el aumento de financiación de la infraestructura de transportes era vital para la calidad que esperaban los turistas. Como las tres cuartas partes de los que provienen del extranjero lo hacen por los aeropuertos de Gatwick o Heathrow, y otra cantidad adicional llegará vía Channel Tunnel, resultaban cruciales los buenos enlaces en los transportes entre Londres y los puntos principales de entrada y salida. También el transporte dentro de la capital es importante, y debido en parte a la falta de servicios de paradas de autocares y de aparcamientos, la congestión de tráfico es un problema actual.

Se ha dado un reconocimiento creciente al papel que puede desempeñar el río Támesis como factor turístico. La *Tourism Strategy* señaló que eran necesarios también ciertos esfuerzos para desarrollar los otros ríos y los canales de Londres. Por ejemplo, se podría promocionar Green Chains con el agua como conexión clave, y las actividades junto a ella podrían aumentar o realzar el atractivo de ciertas zonas. En general, se da al medio ambiente el carácter de componente clave del producto turístico, contribuyendo al disfrute de la ciudad por los turistas. De esta manera se estimó necesaria una ampliación de las acciones tanto en el sector público como el privado para mejorar la calidad del medio ambiente. Hay otros aspectos sobre la calidad del producto turístico que también requieran una atención continuada, incluyendo el nivel de servicio que reciben los turistas durante su estancia. El LTMP, o proyecto de recursos humanos del turismo londinense, y el Springboard Centre habían proseguido con su contribución a los niveles de empleo y capacitación profesional en la industria turística, como lo hicieron los TEC's y la creación de *National Vocational Qualifications*, que señalaban calificaciones para el ocio, las actividades recreativas y el turismo. Sin embargo, todavía es importante la provisión de capacitación ofrecida a los empleados durante su vida profesional y las oportunidades de promoción.

De acuerdo con la *Strategy*, la capacidad de alojamiento sigue siendo una cortapisa al crecimiento del turismo en Londres. Aunque se abrieron algunos hoteles más entre 1988 y 1992, hay menos previstos para el período 1994-1997. La mayoría de los hoteles que han sido abiertos pertenecen a las categorías más caras y todavía existe un exceso de demanda hacia hoteles de bajo precio, así como hacia alojamientos y apartamentos con cocina propia. La escasez del alojamiento se vería superada, por supuesto, si el gobierno facilitara viviendas para todos los londinenses sin hogar.

El último epígrafe de la *Tourism Strategy, 1994-1997*,corresponde a la información. El proporcionar información a los turistas es importante no sólo para lograr que éstos disfruten más y mejor de la ciudad, sino como instrumento de control. Por ejemplo, la información puede promocionar los objetivos de la expansión de la demanda

turística a zonas periféricas de la ciudad y en la temporada baja del año. La información que recogen y distribuyen el LTB, British Tourist Authority, English Tourist Board y las oficinas de información pueden contribuir a incrementar la demanda turística hacia bienes y servicios facilitados por el sector privado. Los efectos positivos para este sector potencian el aumento de fondos para crear una amplia red de oficinas de información en Londres.

8. CONCLUSIONES

Durante las dos últimas décadas, la política turística para Londres se ha basado en ideologías diferentes, por lo que no sería correcto hablar de una sola estrategia metropolitana para el turismo en la capital. Por el contrario, Londres se ha visto sometido a toda una escala de diferentes estrategias. Después de una carencia de política turística explícita, se reconoció formalmente la necesidad de un plan de turismo. Los estrictos controles de planificación introducidos por el Plan 1974 fueron un preludio de la postura mucho más catalizadora hacia el turismo iniciada con el Plan 1978. La política en el período 1983-1986 del GLC, de intervención estratégica en ciertos componentes del sector, apoyada por medidas indirectas de otros componentes, dio un impulso a la mejora de las condiciones de los empleados en la industria turística y de los residentes locales.

Tras la elección en 1979 de un gobiemo conservador, el movimiento hacia el monetarismo y la confianza en las fuerzas del mercado a nivel de política económica nacional tuvo su reflejo en la política turística londinense. Su estrategia en el período posterior al GLC de la mitad de los ochenta y final de la década marcó un cambio en la planificación hacia el mercado. Se fomentó el crecimiento turístico, con relativamente poca preocupación de sus costes sociales, y se dejaron los temas de empleo en manos de los patrones en el contexto de una legislación sindical más estricta.

Es interesante señalar el cambio de énfasis en las tres *Tourism Strategies*, formuladas bajo los auspicios del LTB. Mientras que la de 1987-1990 concedía relativamente escaso reconocimiento al papel del sector público, la de 1990-1993 explicitaba con mayor claridad la participación de ambos organismos, los del sector público y del privado en la formulación y puesta en práctica de la *Strategy*. La de 1994-1997 marcó una vuelta hacia la aceptación formal de la conveniencia de acción conjunta de los dos sectores, estableciendo que "la *Strategy* es una relación entre el sector público y el privado para alcanzar una conciencia común de los temas con que se encuentra el turismo en Londres y llegar a un acuerdo sobre soluciones posibles" (LTB, 1994, pág. 1). El gobierno central también ha experimentado un cambio hacia el reconocimiento de la necesidad de acciones integradas para Londres nombrando un ministro de Transportes y un subcomité del Consejo de Ministros para la capital y formando el London Forum con representantes de los sectores público y privado. En este contexto, el tema de la forma apropiada de las interrelaciones de ambos sectores es de importancia clave y merece un estudio más profundo.

Queda todavía la necesidad de una mayor coordinación del turismo entre los distintos organismos y entes de Londres, así como entre el LTB y los Tourist Boards de otras regiones del país. Se dice que Londres es el umbral del resto del Reino Unido, pero las *London Tourism Strategies* no han prestado virtualmente ninguna atención a los enlaces de transporte entre Londres y las regiones ni a una estrategia coordinada de desarrollo y *marketing* turísticos conjuntados. Incluso dentro de Londres, los distritos formulan sus propios Planes de Desarrollo Unitario, incluyendo la política de desarrollo turístico sobre unas bases generalmente independientes y descoordinadas. El LTB intenta desempeñar un papel de dirección y coordinación contemplando también su función como la de catalizador de proyectos turísticos. Sin embargo, ha reconocido que su capacidad para hacerse cargo de esos papeles con efectividad ha sido impedida por la escasez de fondos del sector público. La herencia monetarista de recortes en el gasto público ha producido efectos adversos en los componentes del producto turístico londinense, desde los transportes hasta el arte. El LTB, de esta manera, dispone de planes turísticos, pero carece de medios para ponerlos en práctica.

Las *Tourism Strategies* por sí mismas son controvertidas. La de 1994-1997 incorpora los mismos objetivos principales que las anteriores y, aun teniendo algunos aciertos, cada objetivo puede también ser sometido a crítica. El objetivo de promocionar la actividad económica general y el crecimiento no es aceptado universalmente en una época de concienciación creciente del tema del desarrollo sostenible. El objetivo de generar empleo plantea preguntas relativas a la naturaleza de los puestos de trabajo creados y a las ventajas que los empleados obtienen del turismo. La renovación urbana ha sido acompañada por una serie de debates sobre el aburguesamiento y el desarrollo de los Docklands se ha visto envuelto por una controversia referente a la exclusión de la población local de los beneficios que llegan a los nuevos residentes y a los turistas. El objetivo de minimizar la presión del visitante sobre los que viven y trabajan en Londres lleva consigo el problema de cómo conseguirlo en el contexto de reducciones de fondos públicos para la infraestructura, en especial cuando se trata de los transportes. Las mejoras en cuanto al medio ambiente pueden entrar en conflicto con el propósito de aumentar la actividad y crecimiento económicos, al mismo tiempo que las nuevas atracciones no están siempre disponibles para los residentes locales. En consecuencia, las últimas *Tourism Strategies* londinenses parecen haber descuidado los puntos fundamentales de la distribución de costos y beneficios provinientes del turismo metropolitano. Permanece sin respuesta la pregunta de quién y cómo va a beneficiarse del turismo en Londres.

9. BIBLIOGRAFÍA

EVERSLEY, D. (1977): "The Ganglion of Tourism: An Unresolvable Problem for London?", *London Journal*, vol. 3, núm. 2, págs. 186-22.

GREATER LONDON COUNCIL (1971): *Tourism and Hotels in London*, London, Greater London Council.

GREATER LONDON COUNCIL (1974): *Tourism Plan for London*, London, Greater London Council.

GREATER LONDON COUNCIL (1978): *Tourism - A Paper for Discussion*, London, Greater London Council.

GREATER LONDON COUNCIL (1980): *Tourism - A Statement of Policies*, London, Greater London Council.

GREATER LONDON COUNCIL (1985): *London Industrial Strategy*, London, Greater London Council.

HOLLIDAY, I., y VICKERMAN, R. (1990): "The Channel Tunnel and Regional Development: Policy Responses in Britain and France", *Regional Studies*, vol. 24, núm. 5, págs. 455-66.

HORWATH AND HORWATH (1986): *London's Tourism Accommodation in the 1990s*, London, Horwath and Horwath.

LANE, R. (1987): *County Hall, London Planning Enquiry, Proof of Evidence*, Woking, Wootton Jeffreys Consultants Ltd.

LONDON TOURIST BOARD (1987): *The Tourism Strategy for London*, London, London Tourist Board.

LONDON TOURIST BOARD (1990): *The Tourism Strategy for London 1990-1993*, London, London Tourist Board.

LONDON TOURIST BOARD (1993): *London Tourism Statistics 1992*, London, London Tourist Board.

LONDON TOURIST BOARD (1994): *The Tourism Strategy for London 1993-1997*, London, London Tourist Board.

PAGE, S. J., y SINCLAIR, M. T. (1989): "Tourism and Accommodation in London: Alternative Policies and the Dockland Experience", *Built Environment*, vol. 15, núm. 2, págs. 125-37.

PAGE, S. J., y SINCLAIR, M. T. (1992a): "The Channel Tunnel: An Opportunity for London's Tourism Industry?", *Tourism Recreation Research*, vol. 17, núm. 2, págs. 57-70

PAGE, S. J., y SINCLAIR, M. T. (1992b): "The Channel Tunnel and Tourism Markets in the 1990s", *Travel and Tourism Analyst*, febrero, págs. 5-32

SINCLAIR, M. T., y PAGE, S. J. (1993): "The Euroregion: A New Framework for Tourism and Regional Development", *Regional Studies*, vol. 27, núm. 5, págis. 475-483.

TOUCHE ROSS (1988): *London Tourism Impact Study*, London, Touche Ross.