

La organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona'92: un ejemplo de economía mixta o de sociedad pública y privada

Jordi Solé Tura & Joan Subirats



El Centro de Estudios Olímpicos (CEO-UAB) publica trabajos en elaboración con el objetivo de facilitar su discusión científica. Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por parte del autor, que conserva la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido, ni íntegramente ni parcialmente, sin el permiso del autor.

Ref. WP028

Para referenciar este documento, podéis utilizar la siguiente referencia:

Solé Tura, Jordi & Joan Subirats (1994): *La organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona'92: un ejemplo de economía mixta o de sociedad pública-privada* [artículo en línea]. Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics UAB. [Consultado el: dd/mm/yy] <http://olympicstudies.uab.es/pdf/wp028_spa.pdf>

[Fecha de publicación: 1994]

En 1981, solo dos años después de las primeras elecciones democráticas en España, el entonces alcalde de Barcelona, Narcís Serra, tuvo la idea de proponer Barcelona como sede para los Juegos Olímpicos del verano del 1992. En 1984, con los socialistas al poder en Madrid, el nuevo alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, creó la Oficina Olímpica de Barcelona, cuyo objetivo era asegurar que los Juegos tuvieran lugar en la ciudad. El 17 de octubre de 1986 Juan Antonio Samaranch, Presidente del Comité Internacional Olímpico (CIO) anunció públicamente la decisión que había tomado la organización desde Lausana: Barcelona sería la sede de los Juegos Olímpicos de 1992. Poco después de haber anunciado este hecho, empezó el trabajo para organizar este evento internacional de crucial importancia.

Este breve resumen no incluye una descripción de los esfuerzos realizados para hacer que todos los poderes políticos y sociales de España apoyasen la candidatura de Barcelona. Tampoco describe el entusiasmo acaparador que despertó la candidatura ni la posterior nominación de Barcelona como sede que albergaría los Juegos Olímpicos del 1992 o los conflictos y tensiones que se desarrollarían a partir de este hecho. Este documento no pretende concentrarse exclusivamente en como se están organizando los Juegos Olímpicos del 1992, o en examinar en detalle la manera en que las fuerzas políticas, la administración pública y las agencias internacionales se combinan como parte del proceso de organización. El objetivo de este documento es analizar la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona como ejemplo de sociedad entre las iniciativas públicas y privadas, como un modo alternativo de concebir las relaciones entre la administración pública y el sector privado en términos de desarrollo económico local.

1. Desarrollo económico local en los 80

Como se ha comentado (Davis, 1986), no hay nada nuevo sobre sociedades públicas y privadas, por lo menos en algunos países. Desde los informes sobre la democracia en los Estados Unidos de Alexis Tocquevilles, escritos hace 150 años, a las experiencias de desarrollo económico y crecimiento urbano en ciudades como Chicago, Sant Louis, Baltimore o Nueva York en los Estados Unidos y en los casos de París y Viena en Europa (haciendo referencia sólo a algunos de los casos más relevantes), existen numerosos precedentes para el fenómeno que aparece hoy con una forma diferente.

Existen dos factores clave en las asociaciones entre el sector público y privado: una comunidad de negocios capaz de entender los retos que puede afrontar una ciudad en un momento dado y de interpretar estas necesidades colectivas como oportunidades para hacer negocio y procurar prosperidad (Drucker, 1984) y una clase de políticos sin miedo de ver su papel a través de otros ojos y capaces de combinar su posición legítima de liderato colectivo con factores que facilitarán la participación de la comunidad, mientras se hace uso total de los recursos generados por la comunidad misma.

Los ciudadanos locales en general y la comunidad de negocios en particular, tradicionalmente han visto los gobiernos municipales como recaudadores de impuestos y proveedores discretos de servicios esenciales para el buen funcionamiento de la comunidad. Es posible que los gobiernos locales creyeran que éste era su papel. La nueva situación económica surgida a partir de los años setenta hizo necesario

revisar estas concepciones. Las dificultades para mantener un crecimiento económico sostenido, los cambios tecnológicos, los índices de desempleo siempre en alza que alcanzaron valores impensables en años precedentes, y, el problema aún más grave de contener el gasto público ha obligado a los poderes públicos de los países Occidentales a cambiar su estrategia de post guerra que se basaba en procurar cada día más bienestar.

La administración local ha sido durante largo tiempo el primer enlace en la cadena administrativa para ofrecer bienestar público. Como éstos son los gobiernos que están más cerca del ciudadano de a pie, han tenido que asumir un aumento considerable y constante en la demanda de todo tipo de servicios, una demanda que dio una amplia ventaja al poder y a las posibilidades y recursos la administración local. Esta falta de recursos tan intensa y el clima de recesión económica ha hecho que algunas autoridades locales muy dinámicas y preparadas, así como aquellas más duramente golpeados por la crisis, sean más creativas en su acercamiento a las actividades y regulaciones sociales tradicionales.

Calles limpias, idónea escolarización y un índice de delincuencia bajo pueden llegar a ser algo más que una serie de obligaciones cumplidas más o menos con éxito. Además pueden estimular el desarrollo y la recuperación económica de la ciudad. La administración local dispone asimismo de otras herramientas importantes que se pueden utilizar para relanzar la economía: ordenanzas de propiedad industrial y desarrollo, desarrollo del espacio para oficinas, deducciones de los subsidios y los impuestos, planificación de operaciones urbanas que favorezcan un posterior creación de nuevas empresas o mejoren las condiciones de las existentes, etc. En todos estos casos, el gobierno local puede utilizar su fuerza política y sus poderes para redactar reglamentos locales a fin de captar el interés del sector privado en operaciones que puedan ser de mutuo beneficio para la ciudad y la comunidad industrial.

Visto desde esta perspectiva, la administración local deja de ser un simple recaudador de impuestos para pasar a ser un proveedor de servicios básicos y empezar a tener un papel crucial en la economía local de la comunidad, actuando como un verdadero promotor inmobiliario, un líder en la formación de trabajadores o coordinando una amplia gama de iniciativas de inversión.

2. Barcelona y la crisis económica. Desarrollo económico local y Juegos Olímpicos de 1992

La situación de Barcelona era similar a la de aquella descrita antes. Aunque este texto no trata del modo en que la transición política española hacia la democracia coincidió desgraciadamente con el momento en el que estalló la crisis económica (Subirats, 1989), se debe asumir que este hecho agravó los efectos de la transición en las condiciones económicas y sociales del país. Como gran ciudad y capital de un área rica en industria y servicios, Barcelona sufrió esta situación particularmente. Entre el 1977 y el 1984 el desempleo se disparó, hasta alcanzar el límite del 20% en la ciudad (unas 150.000 personas en términos absolutos).

El Ayuntamiento de Barcelona, que ha sido dirigido por una coalición entre socialistas y comunistas desde

las primeras elecciones democráticas para elegir los gobiernos municipales llevadas a cabo en el 1979, reaccionó a la crisis económica mediante la toma de varias iniciativas. Para empezar, el Ayuntamiento pretendía aumentar el número de servicios sociales disponibles para los habitantes de la ciudad y corregir los desequilibrios graves producidos por años de especulación desmesurada y desarrollo económico. Sin embargo, en 1983, el Ayuntamiento empezó a jugar un papel más activo en la vida económica de la ciudad. Se creó una agencia para tratar específicamente con la coordinación de la formación ocupacional y los programas de reeducación dirigidos a los parados y a la promoción de iniciativas industriales, etc. La idea era convertir las actividades de planificación urbana miradas en oportunidades económicas, fomentando la participación de promotores y beneficiarios al mismo tiempo. Se promovieron las empresas que eran propiedad de la administración local y se esforzaron el máximo posible en utilizar innovaciones tecnológicas para beneficiar el complejo abanico de servicios que la ciudad podía procurar a sus más de un millón y medio de habitantes (ocupándose de los desperdicios urbanos, purificando el agua, manteniendo las playas limpias, etc.). Se creó un invernáculo para estimular nuevos negocios con posibilidades de promoción. En resumen, se creó una compañía para promover apoyo económico y de gestión para aquellas operaciones que la ciudad más necesitaba: equipando la ciudad con un sistema de cable, una torre de comunicaciones, fomentando el desarrollo de un centro de recreación, diseñando y fabricando instalaciones para público, etc.

Existen muchas razones por las que se decidió presentar Barcelona como candidata para acoger los Juegos Olímpicos de verano del 1992. Como gran ciudad Española y Europea, aunque no sea capital, Barcelona siempre ha necesitado de eventos internacionales importantes para invertir en mejoras en su infraestructura. Sin esta excusa y sin la ayuda del Gobierno Central, la ciudad difícilmente habría podido conservar la esperanza de financiar todas estas operaciones. Las Exposiciones Mundiales de 1888 y 1929 son dos buenos ejemplos de lo que acabamos de afirmar y inspiraron una importante remodelación urbana y mejoras importantes en la calidad de vida de la ciudad. Además, el hecho de anunciar la candidatura Olímpica en 1981 supondría una visibilidad en el extranjero y por lo tanto significaría una ventaja en términos de la creciente internacionalización en la economía mundial. Es más, muchos otros fueron los factores que animaron a presentar la candidatura: hasta el momento ninguna ciudad española había albergado unos Juegos Olímpicos desde que el Barón de Coubertin revivió los Juegos a principios de siglo, y Barcelona tenía una "conexión catalana" en la persona de Juan Antonio Samaranch, presidente del CIO.

Si bien había muchos objetivos en juego para asegurar que se realizaran los Juegos Olímpicos en Barcelona, el más destacable entre ellos era el del desarrollo económico. Los Juegos serían una herramienta poderosa en este campo. Las inversiones para albergar los Juegos tendrían una buena influencia en la ciudad: personal y equipamiento, la construcción y remodelación de instalaciones, servicios de alta seguridad y comunicaciones, alojamiento para la familia Olímpica, servicios para los turistas y los visitantes, etc. Además, los Juegos mejorarían la calidad de vida en Barcelona, abasteciendo a la ciudad de nuevas o renovadas instalaciones deportivas, centros médicos y otros servicios. Los estudios llevados a cabo sobre esta cuestión (Romaguera-Sicart, 1986) revelan que el impacto de los Juegos Olímpicos en la economía de la ciudad normalmente excede los costes que supone albergarlos, y

esto explica el porqué de la competición entre seis ciudades por albergar este evento, cuando, el 17 de octubre de 1986 Barcelona fue elegida ciudad Olímpica. Sin embargo, la otra cara de la moneda son los costes que supone la organización de los Juegos y el hecho que muchas ciudades deben soportar importantes deudas producidas por la acogida de los Juegos Olímpicos. Este hecho es el que intentaremos analizar en lo que queda de este documento.

3. Financiación de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992: iniciativas públicas y privadas

Si le damos un vistazo a las ediciones más recientes de los Juegos Olímpicos, desde Munich 1972 a Seúl 1988, veremos como el modo en que se han financiado y el porcentaje de inversiones públicas y privadas han cambiado radicalmente. Mientras que años atrás los Juegos se financiaban preferentemente mediante procedimientos como loterías y ediciones especiales de sellos y monedas, esta tendencia se cambió por la venta de los derechos de televisión para la cobertura de los Juegos y el marketing y la venta de los símbolos y la imagen Olímpicos.

Los fondos públicos en gran parte financiaron ediciones pasadas de los Juegos no sólo pagando la construcción de nuevas instalaciones sino absorbiendo además el déficit habitual (que en el caso de Montreal conllevó que el gobierno canadiense impusiera un nuevo impuesto que gravaba el tabaco para recuperar parte de las pérdidas). En 1984 los Juegos Olímpicos de los Ángeles fueron una excepción por el hecho que en esta ciudad se optó por utilizar instalaciones deportivas ya existentes en la ciudad y alrededores y básicamente dejó el resto de la organización en manos del sector privado. De esta manera, Los Ángeles consiguió evitar deudas y llegó incluso a obtener ciertos beneficios de los Juegos.

Barcelona se ha embarcado en la organización de los Juegos Olímpicos de 1992 con la determinación de mantener un cierto equilibrio entre los esfuerzos del sector público y los intereses del sector privado para beneficiarse del importante perfil que un evento tan importante y amplio como los Juegos Olímpicos puede ofrecer.

Desde el inicio de la campaña nacional e internacional para ganar los Juegos Olímpicos para Barcelona, los organizadores de la candidatura fueron plenamente conscientes de la necesidad de participación por parte del sector privado. La "Oficina Olímpica" fue creada y financiada a partes iguales mediante fuentes públicas y privadas, muchas de las cuales eran empresas de construcción que estaban naturalmente muy interesadas en los Juegos Olímpicos como oportunidad para hacer negocio.

Cuando Barcelona fue anunciada sede de los Juegos Olímpicos de 1992, un Comité Organizador (COOB) fue creado. Si bien la administración pública que operaba en Barcelona y las varias asociaciones deportivas tenían que jugar el papel principal, paralelamente, representantes individuales del sector privado fueron incluidos en el Comité. Esta misma mezcla o combinación de representantes de los dos sectores, público y privado, tuvo lugar también entre los miembros del personal técnico y profesional.

La política de financiación define claramente el modelo para cada edición de los Juegos Olímpicos. En el caso de Barcelona, se ha hecho una diferenciación clara entre los costes específicos de los Juegos y las inversiones en carreteras, servicios de autopista y otras inversiones que son esenciales para la realización misma de los Juegos. Además, la política aplicada en referencia a las instalaciones específicamente necesarias para los Juegos es que las distintas administraciones públicas cubran los costes de construir o remodelar instalaciones deportivas esenciales mientras que el sector privado sea definitivamente responsable de la construcción de la Villa Olímpica con sus alojamientos y servicios.

El presupuesto del COOB sube aproximadamente al billón de dólares estadounidenses, el cual será cubierto en gran parte por la venta de derechos de televisión a los Juegos (33,3%), donaciones de los patrocinadores (27,7%), títulos en venta de billetes de lotería y monedas y sellos conmemorativos (18,6%), venta de entradas (5,5%), y licencias de uso de la imagen gráfica de los Juegos (2,1%). Sólo un 9% del presupuesto derivará directamente de los fondos públicos. Todo esto significa un buen equilibrio entre la financiación pública y la privada y requiere un esfuerzo económico menor por parte de la ciudad y el país en conjunto, que no tuvieron ediciones previas de los Juegos como Montreal o Munich (Romaguera, Sicart, 1986). Este hecho se confirma especialmente en el volumen de inversión pública en infraestructuras, que no fue especialmente significativo en el caso de Los Ángeles.

4. Gestión pública y privada de los Juegos Olímpicos de Barcelona

Después de haber visto el modelo de financiación seleccionado para los Juegos de Barcelona, dejarnos analizar hasta qué punto éste afecta a la gestión. Como hemos dicho antes, todo aquello directamente relacionado con los Juegos mismos y las relaciones en la compañía que tiene la responsabilidad de organizar y financiar las inversiones y devolver los créditos concedidos por el grupo de compañías públicas que fue creado para hacer posible la infraestructura Olímpica. La compañía tenedora es 100% pública. Como el gobierno regional catalán declinó la invitación a participar, el capital social es propiedad en un 51% del Estado Español y en un 49% del Ayuntamiento de Barcelona. El presidente de la empresa tenedora ha sido designado por el Consejo de Ministros del Gobierno Español.

La empresa tenedora consiste en dos sociedades municipales: AOMSA, que tiene a su cargo la construcción del anillo Olímpico con sus respectivos estadios e instalaciones deportivas, VOSA, que es la responsable de construir la Villa Olímpica y IMPU, una agencia municipal que se encargará de promover y organizar el desarrollo de la propiedad relacionada con los Juegos Olímpicos. Ambos, la empresa tenedora y sus componentes son compañías privadas jurídicamente aunque sean financiadas 100% con capital público. La sociedad tenedora se prevé que exista hasta el 1999, fecha en que quedará libre de todo compromiso económico.

El sector privado está jugando un papel importante en la construcción de la Villa Olímpica. La sociedad municipal VOSA es responsable de la provisión de una infraestructura para los atletas, alojamiento, así

como ciertas instalaciones deportivas como el Puerto Olímpico. Una vez la infraestructura esté lista, la compañía de origen público y privado *Nova Icaria* construirá los alojamientos de la Villa Olímpica que posteriormente, cuando los Juegos finalicen, pondrá en venta. La participación pública de VOSA es de un 40% mientras que el 60% restante es propiedad privada de *Nova Icaria*, en su mayor parte de sociedades que se dedican a operaciones inmobiliarias. Los accionistas esperan recuperar sus inversiones y sacar algo de provecho cuando las viviendas de la Villa Olímpica sean vendidas. Además VOSA administra algunas parcelas de terreno en los alrededores de la villa que está vendiendo directamente obteniendo beneficios considerables de capital.

El Ayuntamiento de Barcelona está involucrado también en otros preparativos menos formales con el objetivo de ayudar al gobierno local a soportar el peso de las cuantiosas inversiones requeridas por los Juegos y las inversiones que les gustaría hacer utilizando los Juegos como excusa. Con este objetivo, el gobierno local ha creado una agencia que trabaja para encontrar el modo de sacar provecho de las instalaciones deportivas más importantes como el Estadio Olímpico o el Palacio de Deportes incluso después de los Juegos, promoviendo su uso para citas deportivas y eventos culturales y organizando otros eventos cívicos importantes. En otros casos, se están realizando verdaderos esfuerzos para hacer que los inversores se interesen por proyectos relacionados con los Juegos Olímpicos, entre ellos, la torre de comunicaciones, el proyecto que dotará a Barcelona de una red de cable, y el plan para aumentar la cantidad de plaza hotelera en la ciudad.

Además, durante el periodo entre una edición de los Juegos y la siguiente, se celebran un sinnúmero de eventos deportivos y culturales. A estos eventos se les conoce como "Olimpiadas Culturales" y, en el caso de Barcelona, el sector privado está plenamente comprometido con estos actos. Este hecho no sólo reducirá la cantidad económica invertida sino que además garantizará que los eventos sean debidamente anunciados y comercializados.

5. Barcelona a finales del siglo XX y la nueva asociación entre los sectores público y privado

Barcelona ha empezado a pensar seriamente en su futuro. Se ha diseñado un plan estratégico con el objetivo de alcanzar desde el gobierno municipal a los muchos poderes económicos y sociales de la ciudad: empleados, organizaciones de trabajadores, tenderos, universidades, etc. Los verdaderos artífices de dicho plan estratégico (Santacana-Camprecios, 1989) han afirmado que se vieron motivados por los cambios substanciales que supondrán una pérdida para la ciudad si no se tomasen medidas para adaptarse a los mismos. El plan señala una serie de factores convergentes que requieren acción por parte de la ciudad. Entre éstos encontramos:

- a) Los Juegos Olímpicos como agente aglutinante de inversiones en edificios, servicios, carreteras, autopistas, nuevas tecnologías, renovación urbana, promoción exterior, etc.
- b) El Acta Europea Única que entrará en vigor en 1992 y tendrá otro tipo de impactos en la ciudad, creando una independencia marcada de sus distintas partes geográficas y el resurgir de nuevas

áreas económicas con ciertas ciudades como foco (Barcelona podría ser un foco para el Sudeste de Europa).

- c) Recuperación económica en el mundo Occidental. Este hecho ya ha tenido efectos beneficiosos en Barcelona y alrededores, si bien aún existen algunas deficiencias en materia de tecnología y preparación de recursos humanos.

El plan estratégico pretende estimular el debate entre las fuerzas económicas y sociales más destacables de la ciudad para encontrar caminos comunes para el desarrollo

En junio de 1988, el alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, dijo que la idea de un Plan Estratégico, en vistas al 2000, era la herramienta que podría extender y mantener el crecimiento económico presente de la ciudad, un crecimiento que ha generado básicamente el sector privado que ha soportado su esquema de referencia. Debemos mantener viva la idea de un futuro a medio plazo para Barcelona. Y, como ahora, debemos pensar en diseñar un proyecto que vaya más allá del 1992.

Los Juegos Olímpicos no sólo son un acontecimiento aislado en el desarrollo de Barcelona. El hecho de ser escogida sede de los Juegos Olímpicos del 1992 es un factor más, si bien el más importante, para unir todos los planes y proyectos para preparar la ciudad para el siglo XXI. El gobierno municipal espera presentar Barcelona como capital europea y ampliar la influencia de la ciudad coincidiendo con el entendimiento desde el sector privado, de las oportunidades de negocio a corto, medio y largo plazo que estas aspiraciones públicas proporcionan, y encaminarlas a un foco común para el futuro, una determinación compartida de conseguir un crecimiento económico mayor y mejorar la calidad de vida de la ciudad. El resultado de esto es que el gobierno local ha adquirido un nuevo concepto de actividad económica y una nueva manera de trasladar proyectos públicos al lenguaje del mundo de los negocios.

8. Conclusiones

Lo que hemos dicho hasta ahora representa una visión general de la interacción entre sector público y privado que se ha desarrollado en Barcelona en general y sobretodo como consecuencia del proceso de organización de los Juegos Olímpicos. Podríamos encontrar varios ejemplos similares en otras ciudades. Las asociaciones son una excelente forma para solucionar una gran variedad de problemas que se dan en la comunidad.

Barcelona se está enfrentando a nuevos retos que derivan de la situación económica de los años 80, reconsiderando claramente el papel regulador y intervencionista de los gobiernos locales en la economía, y haciendo un mejor uso del interés del sector privado en compartir oportunidades de negocio que este nuevo intervencionismo local ofrece. Hasta ahora los resultados han sido positivos y los Juegos Olímpicos se están organizando de acuerdo con el modelo que está a medio camino entre la opción privada con su extremadamente limitada capacidad para alterar los problemas urbanos (por ejemplo Los Juegos Olímpicos de los Ángeles 1984) y la opción puramente pública en la que los Juegos juegan un papel político básicamente y la participación y el compromiso del Estado son decisivos para la inversión previa a los mismos y el déficit que acarrea (por ejemplo, Moscú, Seúl y en menor medida Montreal y Munich).

Además, los Juegos Olímpicos no se conciben como un acontecimiento aislado. Si bien se trata de un evento extremadamente importante, conforma sólo una parte de la estrategia diseñada para volver a situar Barcelona dentro del esquema de la Europa cambiante y de una economía cada vez más global. La unión entre sector público y privado es una característica decisiva de esta estrategia y representa un ingrediente vital de los escenarios de desarrollo para el futuro.

Si bien las experiencias del pasado pueden dar lugar a la impresión de que dicha asociación sector público-privado sólo pueden finalizar con éxito, sería bueno recordar que estos tienen ciertos límites (Woodside, 1986). Estos límites son particularmente evidentes cuando los proyectos que se desean públicamente presentan pocas oportunidades de negocio o implican mucho riesgo. En el ámbito de la política social existen pocos puntos de encuentro entre los objetivos públicos y los del mundo de los negocios. Además, como se está empezando a manifestar la experiencia de Barcelona, las asociaciones de sector público y privado pueden generar tensión política si el proceso de colaboración no está bien establecido con antelación y los mecanismos de consenso no están creados. No debemos olvidar que la lógica que gobierna ambos mundos es muy distinta, incluso es necesario que las responsabilidades queden bien definidas en todo momento y que los distintos campos de interés y competencia legal sean debidamente observados.

En resumen, la experiencia de Barcelona, dirigida por el gobierno socialista local, ha aportado un acercamiento más creativo a las relaciones entre el sector público y el sector privado, que en el presente se basan más en el interés mutuo que en puntos de vista burocráticos, en gran parte no operativos que caracterizaban sus relaciones en el pasado.