

Banca pública colectiva para el bien común en la región nórdica

Collective Public Banking for the Common Good in the Nordic Region ♦

Petri S. Juuti *

Riikka P. Juuti **

David A. McDonald ***

Resumen

Los bancos estatales de Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca han desempeñado un papel fundamental en el financiamiento de los costos de los servicios públicos de agua en la región nórdica durante más de un siglo. Un modelo bancario mancomunado, de propiedad colectiva y operado por los gobiernos municipales y/o nacionales, ha permitido a los operadores estatales de agua obtener financiamiento a las tarifas más bajas posibles, mejorando los servicios y protegiendo su estatus público. No está exento de desafíos, incluidas las amenazas de privatización y comercialización de los operadores públicos de agua y los bancos públicos, pero este modelo nórdico tiene mucho que ofrecer a los debates globales sobre el financiamiento estatal de los servicios públicos de agua.

Palabras clave: Bancos públicos, agua pública, financiamiento, Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, región nórdica.

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece en: Petri S. Juuti, Riikka P. Juuti y David A. McDonald [2022] Boldly boring: public banks and public water in the Nordic region, *Water International*, 47:5, 791-809. Traducción del inglés al español por Jesús Sosa, revisión Wesley Marshall.

* Development of Water Services and Municipal Infrastructure, Tampere University, Finland.

** Built Environment, Tampere University, Tampere, Finland.

*** Global Development Studies, Municipal Services Project, Queen's University, Kingston, ON, Canada

Abstract

Public banks in Finland, Sweden, Norway and Denmark have played a critical role in financing the costs of public water services in the Nordic region for over a century. A pooled banking model, collectively owned and operated by municipal and/or national governments, has allowed public water operators to obtain financing at the lowest possible rates, improving services and protecting their public status. It is not without its challenges, including threats of privatization and commercialization of public water operators and public banks, but this Nordic model has much to offer global debates about public financing of public water services.

Keywords: Public banks, public water, financing, Finland, Norway, Sweden, Denmark, Nordic region.

Introducción

“Que vivas en tiempos interesantes” es un “proverbio chino” significativo, aunque apócrifo, especialmente cuando se trata de servicios de agua y finanzas estatales. Los desastres relacionados con el agua pueden ser noticias interesantes, pero la mayoría de nosotros preferiría evitarlos, satisfechos con el conocimiento (poco interesante) de que nuestras redes de agua y saneamiento son seguras y confiables. Lo mismo ocurre con las finanzas públicas. Los colapsos bancarios son objeto de una cobertura mediática sin aliento, pero pueden devastar la vida de las personas.

Por lo tanto, nuestra referencia a los bancos estatales¹ y a los operadores públicos de agua en la región nórdica como “aburridos” pretende ser un cumplido. Esto no quiere decir que los

¹ Definimos aquí a los bancos estatales (o públicos) como instituciones bancarias que son propiedad mayoritaria y están controladas por el Estado o alguna otra entidad pública, gobernadas por el derecho público o por las autoridades públicas, o que funcionan de acuerdo con un mandato público, que pueden operar a nivel municipal, nacional e internacional, y pueden tener una variedad de mandatos diferentes [Marois, 2021].

bancos estatales y los operadores públicos de agua en Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca sean aburridos o demasiado cautelosos. De hecho, son instituciones fascinantes con mucho que enseñarnos sobre cómo podríamos utilizar mejor los fondos públicos para financiar el agua pública (después de haber proporcionado financiamiento barato y fiable para servicios públicos de agua seguros y asequibles durante más de 120 años). En un mundo en el que las finanzas privadas siguen perturbando, mercantilizando y financiando todas las facetas de nuestras vidas, los bancos estatales nórdicos y sus homólogos públicos del agua han demostrado el potencial de intervenciones financieras audaces que resistan estas tendencias corrosivas [Ahlers y Merme, 2016; Almeida y Hungaro, 2021; Grafe, 2020; Loftus *et al.*, 2019]. Los países nórdicos han creado un círculo virtuoso de financiamiento público en el que los municipios poseen y gestionan colectivamente un banco estatal que luego les proporciona los fondos que necesitan para sus servicios públicos, respaldado por sus gobiernos nacionales. Con la propiedad y la gobernanza compartidas, los municipios pequeños y grandes tienen acceso a créditos asequibles para ayudar a financiar sus servicios de agua y saneamiento (WSS, por sus siglas en inglés). La tarea del banco estatal (o público) es coordinar la obtención de capital y asignar préstamos a los proveedores municipales de agua y saneamiento (normalmente en condiciones con las que los bancos privados no pueden competir). Prueba de la eficacia de este sistema es la cobertura universal de agua y saneamiento públicos asequibles y de alta calidad en la región, así como el hecho de que no ha habido un solo impago de préstamos desde que estos bancos estatales comenzaron a operar en 1899.

Pero para que la situación no parezca demasiado buena para ser verdad, concluimos nuestro artículo con una discusión de tres desafíos que los bancos y los operadores públicos de agua en la región enfrentan en el futuro. El primero se refiere a la sostenibilidad y asequibilidad a largo plazo de los suministros de

agua y cómo esto podría verse afectado por el crecimiento económico y la diversidad demográfica. El segundo es una red de infraestructura envejecida que requiere inversiones masivas que los municipios individuales parecen no querer o no poder hacer por sí mismos, lo que plantea interrogantes sobre la necesidad de una mejor coordinación del gasto en WSS a nivel nacional. Por último, el legendario compromiso nórdico con la propiedad pública de servicios esenciales como el agua y el saneamiento no es inmune a las amenazas de privatización o a las tendencias mercantilistas de los servicios públicos corporativos, con una confusión adicional en torno al papel que los bancos estatales pueden desempeñar en el financiamiento del agua pública.

También está la cuestión de si el modelo nórdico puede reproducirse en otras partes del mundo, dadas las distintas condiciones socioeconómicas y políticas de la región. No obstante, se espera ilustrar el potencial de aprendizaje del marco bancario público nórdico destacando los elementos positivos de su nexo entre el agua y el financiamiento, al tiempo que se debate cómo algunas de estas características políticas e institucionales podrían reproducirse en otros lugares.

La investigación para este documento consistió en extensas revisiones de la literatura primaria y secundaria sobre los bancos estatales y los operadores públicos de agua en la región, complementadas con entrevistas a nueve altos directivos de bancos y operadores públicos de agua en Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca (ver el Apéndice A).

Agua pública nórdica

Al igual que en muchos países del mundo, los servicios de agua "modernos" en la región nórdica comenzaron como empresas privadas, pero se municipalizaron rápidamente debido a preocupaciones que iban desde la salud pública hasta el control privado de los recursos críticos [Helgertz y Önnersfors, 2019; Juuti

y Katko, 2005]. En Finlandia, por ejemplo, el primer sistema urbano de agua y alcantarillado se estableció en Helsinki en 1876 como una concesión privada (la única en la historia de Finlandia), pero rápidamente pasó a ser de propiedad municipal unos años más tarde [Katko, 2016: 44].

Hoy en día, prácticamente todos los servicios de agua y saneamiento de la región nórdica son de propiedad y gestión pública². La gran mayoría son propiedad de los municipios, y una pequeña pero importante proporción es propiedad de cooperativas comunitarias y está gestionada por ellas, especialmente en Finlandia y Dinamarca. Esta tradición de cooperativas de agua es una “característica especial de la gestión del agua en Finlandia” en particular, con más de 1400 organizaciones que representan alrededor del 10% de la población [Katko, 2016: 44, 131]. También vale la pena señalar que el intercambio de conocimientos y la creación de redes sobre el abastecimiento de agua y saneamiento en la región son sólidos y están establecidos desde hace mucho tiempo -a partir de 1866- lo que refuerza la noción de un modelo nórdico de agua pública [Katko, 2016: 53].

Esta naturaleza pública de los WSS está respaldada por la legislación. En Dinamarca, por ejemplo, los municipios están legalmente obligados a poseer y explotar los servicios de agua y saneamiento ambiental (en algunas zonas rurales, el suministro de agua puede ser propiedad de una asociación de hogares privados, pero estas “empresas” de agua están bajo la supervisión del municipio en lo que respecta a la calidad y el suministro de agua (entrevista 8)). En Finlandia, los municipios pueden decidir si quieren la participación privada en los servicios de agua, pero los

² En Finlandia existen un puñado de contratos de WSS con empresas privadas, pero estos son “principalmente de tratamiento de aguas residuales industriales” y son copropiedad de los municipios [Katko, 2016: 210]. Muchas empresas del sector privado también participan en la consultoría, la construcción y el suministro de materiales al sector del agua.

gobiernos municipales deben conservar cierto grado de propiedad y control (como se indica en la Ley de Aguas 587/2011). El sector privado ha participado en la planificación y la construcción, y también en el suministro de bienes y servicios a los operadores de WSS, pero los contratos de operación a largo plazo han sido escasos [Katko, 2016: 210-212]. En Suecia, el suministro de agua y la eliminación de aguas residuales son, por ley, responsabilidad municipal en virtud de la Ley de Plantas Públicas de Agua y Aguas Residuales [McConville *et al.*, 2017], con una legislación similar en Noruega [Gobierno de Noruega, 2012].

También existe un amplio apoyo estatal a los WSS de propiedad y gestión pública en la región entre los ciudadanos y una amplia muestra representativa de partidos políticos [Pérard, 2009; Hukka y Vinnari, 2007; Kimberley y Bieler, 2021]. Este respaldo estatal crea un ciclo que se refuerza a sí mismo, en el que los servicios públicos de agua exitosos generan un mayor apoyo público. En estos cuatro países nórdicos, los WSS operan con estándares excepcionalmente altos en prácticamente todos los indicadores clave de desempeño: el acceso a los servicios de agua es universal y asequible (en Finlandia se exige que “todo el mundo debe tener acceso a los servicios de agua [y] si un ciudadano no puede pagar por los servicios, el sistema de seguridad social paga la factura”; Katko, 2016: 153]; los servicios de agua son generalmente confiables y la calidad del agua es alta (aunque no exenta de problemas en el pasado) [Katko, 2016: 148];³ y las pérdidas de agua no contabilizadas son relativamente bajas y las operaciones de agua son financieramente eficientes [Rajala *et al.*, 2019: 149-154].

Los operadores de agua también son profesionales respetados, derivados en parte de los altos niveles de formación profesional y

³ Sobre el efecto del agua de la llave en las enfermedades estomacales en Noruega, véase <https://www.fhi.no/studier/drikkevannsstudien/datainnsamlingen-er-na-avsluttet/>

terciaria en el sector y de una amplia investigación localizada sobre servicios de agua y saneamiento. El personal y los gerentes de primera línea se enorgullecen del trabajo que realizan y participan en una cantidad significativa de educación pública y divulgación, incluso publicando libros en relación con los aniversarios de sus empresas de servicios públicos [Katko, 2016: 155].

También hay que tener en cuenta que todos los operadores de agua de la región están “corporativizados”, lo que significa que son propiedad del municipio en el que se encuentran, pero tienen un estatus legal separado y cierto grado de autonomía financiera y de gestión de los funcionarios electos y otras entidades municipales [McDonald, 2016a]. Esta forma de delimitación es común en los servicios de agua de todo el mundo, pero es un mandato legislativo en la región nórdica [Torsteinson, 2019; Berge y Torsteinsen, 2021].

Hay dos razones principales para esta directiva de corporativización. La primera es proporcionar un grado de independencia por parte de los gerentes profesionales de servicios públicos, lo que les permite tomar decisiones cotidianas sobre las operaciones sin interferencia política (aunque las decisiones políticas importantes deben ser aprobadas o iniciadas por funcionarios electos). La segunda es crear cuentas de ingresos y gastos independientes que estén separadas de las finanzas municipales generales con el objetivo de crear una transparencia total sobre los costos operativos [Andrews *et al.*, 2020; Bel *et al.*, 2021]. Como señala Katko [2016: 133] con respecto a los operadores de agua finlandeses, “el objetivo ha sido mejorar la transparencia financiera, promover la planificación económica a largo plazo y mejorar la eficiencia operativa”.

(Casi) cubriendo sus costos

Como resultado de su condición de corporativizados, los operadores de agua de la región están obligados a cubrir sus propios *costos de operación* a través de tarifas de usuario (es decir, tarifas fijas y volumétricas pagadas por los usuarios finales por el consumo de los WSS) y, en general, se les prohíbe utilizar los impuestos municipales generales para cubrir sus gastos de operación (entrevistas 2, 7 y 9). Sin embargo, las expectativas para los *gastos de capital* varían. En Finlandia, la Ley de Servicios de Agua “exige que las tarifas de los servicios sean tales que sea posible cubrir tanto los costos [de funcionamiento] como las inversiones [de capital] a largo plazo” [Katko, 2016: 133, 141]. En Suecia, el excedente sobre las cuotas a los usuarios puede destinarse a inversiones de capital, pero esto se limita a los costos de amortización y a los costos de endeudamiento (entrevista 9). En Noruega, las cuotas a los usuarios no pueden aplicarse a los costos de capital; mientras que en Dinamarca, los gastos de capital solo pueden financiarse mediante préstamos.

En la práctica, sin embargo, existe mucha ambigüedad en cuanto a lo que significan estas leyes de recuperación de costos, particularmente cuando se trata de inversiones en infraestructura a largo plazo. En Finlandia, por ejemplo, se permite a los operadores de agua obtener un “beneficio razonable” de las tarifas que cobran en un esfuerzo por cubrir los gastos de capital, pero la legislación no explica adecuadamente qué se entiende por “razonable” (entrevista 1). Y dado que los operadores de agua finlandeses son reacios a aumentar los precios a los niveles requeridos para gastos de capital adecuados, la mayoría no puede “cubrir completamente sus costos económicos, y mucho menos tener en cuenta el futuro reemplazo y rehabilitación” [Katko, 2016: 133, 140]. La legislación sobre recuperación de costos en Suecia tampoco es clara, lo que da lugar a una situación en la que la mayoría de los operadores de agua no pueden considerar el costo total de la futura

sustitución y de las nuevas inversiones, lo que crea una infrafinanciación crónica en la infraestructura de WSS (entrevista 9). En Noruega, la legislación exige que los municipios sigan el principio de recuperación de los costos de explotación y de capital, pero dado que “las tasas no pueden exceder los costos necesarios” incurridos en estos sectores, las tarifas reales tienden a ser mucho más bajas que las requeridas para financiar inversiones en infraestructura a largo plazo, lo que crea importantes déficits de financiamiento [EDMS, 2007: 15-2]. Dinamarca, que tiene una de las políticas de recuperación de costos volumétricos más completas de Europa [Agencia Europea de Medio Ambiente - EEA-, 2013], también tiene dificultades para recaudar fondos suficientes para inversiones de capital a través de aranceles [DANVA, 2019].

Como resultado, las tarifas de los servicios de agua y saneamiento en la región nórdica son inadecuadas para las necesidades de financiamiento a largo plazo de los operadores públicos de agua, y la gran mayoría de los gastos de capital provienen de préstamos a largo plazo. La buena noticia es que este préstamo es relativamente barato y fácil de obtener, y los operadores de agua o sus propietarios municipales aparentemente pueden acceder a cualquier nivel de fondos que necesiten. El proceso es ligeramente diferente en cada país, pero los gestores de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento simplemente determinan sus necesidades de financiamiento y presentan estas solicitudes a una institución crediticia (en Dinamarca esto lo hacen directamente los operadores de agua, mientras que en los otros tres países las solicitudes de préstamo son realizadas por los municipios, que agrupan el financiamiento del agua y saneamiento junto con todos los demás requisitos de financiamiento municipal).

Como se verá, la gran mayoría de este endeudamiento se realiza a través de bancos públicos, pero la mayoría de los municipios de la región también tienen la opción de buscar fondos en instituciones

financieras privadas. De hecho, los municipios noruegos están obligados por las leyes de contratación pública a obtener cotizaciones comparativas de bancos públicos y privados, y el Kommunalbanken de Noruega también recomienda que las municipalidades busquen cotizaciones múltiples “para garantizar que el dinero público se gaste de manera eficiente” (entrevista 6). En Dinamarca, los operadores de agua tienen la opción de buscar fondos de bancos públicos o privados, pero los bancos privados suelen abstenerse de presentar ofertas por un préstamo si saben que el KommuneKredit está involucrado, ya que les resulta difícil competir dada la alta calificación crediticia de este banco público y su larga historia de participación en el sector de agua y saneamientos (entrevista 7). En Finlandia, es una práctica común que los municipios soliciten cotizaciones a varios bancos (incluido MuniFin), pero esto no es obligatorio legislativamente (entrevistas 1 y 3). En Suecia, Kommuninvest “facilita la comparación de sus cotizaciones con las de otros prestamistas [pero] es un hecho bien conocido que los tipos de interés ofrecidos por Kommuninvest son normalmente notablemente más bajos que los tipos que la mayoría de los municipios pueden obtener de los bancos comerciales” (entrevista 5).

Bancos públicos municipales nórdicos

La banca pública tiene una larga historia en la región nórdica, especialmente en lo que respecta a las actividades de endeudamiento municipal [Schmit *et al.*, 2011]. Los cuatro bancos examinados en este documento son KommuneKredit en Dinamarca (fundado en 1899), Kommunalbanken en Noruega (1927), Kommuninvest en Suecia (1986) y MuniFin en Finlandia (1989) (véase el Cuadro 1). Todos ellos pueden describirse como “instituciones de crédito municipales” especializados en la prestación de servicios financieros a los municipios [Schmit *et al.*, 2011: 8].

Cuadro 1. Estadísticas clave de los bancos públicos municipales nórdicos.

	MuniFin (Finlandia)	Kommunalbanken (Noruega)	Kommuninvest (Suiza)	KommunKredit (Dinamarca)
Año de creación	1989	1927	1986	1899
Estructura de propiedad	53% municipios, 16% gobierno nacional, 31% gobierno local fondo de pensiones	Gobierno nacional	Todos los municipios del país	Todos los municipios del país
Activos totales, 2020 (MM euros)	44.0	47.1	51.2	31.4
Calificaciones crediticias, 2020	Standard & Poor's (AA+) Moody's (Aa1)	Standard & Poor's (AAA) Moody's (AAA)	Standard & Poor's (AAA) Moody's (Aaa)	Standard & Poor's (AAA) Moody's (Aaa)
Cartera total de préstamos/arrendamientos, 2020 (MM euros)	28.0	30.1	43.0	25.8
Cartera total de financiación verde, 2020 (MM euros)	1.8	3.9	7.3	2.9

Fuentes: Kommunalbanken [2020], Kommuninvest [2020], KommuneKredit [2020], MuniFin [2020].

Kommuninvest y KommuneKredit son propiedad colectiva de los municipios de sus países, mientras que el Kommunalbanken de Noruega es propiedad total del gobierno nacional. MuniFin de Finlandia es un modelo híbrido (53% propiedad de todos los municipios del país, 16% del gobierno nacional y 31% de Keva, el fondo de pensiones del gobierno local de Finlandia).

Dejando a un lado las estructuras de propiedad, los cuatro bancos operan esencialmente de la misma manera, recaudando fondos en los mercados internacionales de capital y prestándolos a los municipios miembros. Se trata, por tanto, de un modelo de banca mancomunada, con una institución central que actúa como mediador financiero experto para todos los municipios de sus respectivos países.

Esta estructura agrupada tiene múltiples ventajas. En primer lugar, al combinar recursos dentro de una sola entidad, los municipios pueden “alcanzar la ‘masa crítica’ necesaria para poner a su alcance una financiación atractiva en el mercado” [Schmit *et al.*, 2011: 87]. Esto es particularmente importante para los municipios

pequeños y rurales que, de otro modo, podrían tener dificultades para acceder a créditos asequibles. En segundo lugar, debido a que los riesgos son compartidos por igual por todos los miembros (tanto en virtud de la propiedad como de la legislación), existe una presión de grupo entre los municipios para que sean prestatarios responsables. En tercer lugar, debido a que los municipios tienen prohibido por ley quebrar, y debido a que cuentan con el respaldo financiero implícito o explícito de sus gobiernos nacionales, las calificaciones crediticias de los bancos municipales son notablemente sólidas (reflejando efectivamente las de su estado nacional) [Kommunalbanken, 2020; KommuneKredit, 2020; Kommuninvest, 2020; MuniFin, 2020; Schmit *et al.*, 2011]. Y, por último, debido a que la gestión está centralizada en una sola institución, con un solo tipo de cliente bien establecido, los bancos son notablemente eficientes en sus operaciones, lo que reduce aún más los costos de los préstamos.

Dadas estas características, los cuatro bancos públicos municipales nórdicos son vistos efectivamente como instituciones de “riesgo cero” y, como resultado, pueden obtener fácilmente capital en los mercados internacionales de crédito a las tasas más baratas posibles para sus municipios miembros (aunque debe tenerse en cuenta que un modelo bancario similar en un país con puntajes crediticios nacionales más bajos no se beneficiaría de las mismas calificaciones crediticias altas). El hecho de que estos bancos nórdicos no hayan experimentado ni un solo impago de préstamos en más de 120 años de operaciones sirve para respaldar esta reputación, lo que esencialmente les permite recaudar todo el dinero que quieran (entrevistas 1 y 5-8).

El acceso a estos fondos por parte de los municipios es igualmente libre de estrés. En Noruega, Suecia y Finlandia, las autoridades municipales se limitan a presentar solicitudes a sus respectivos bancos públicos para las necesidades generales de financiación (incluidos los servicios de agua). Mientras el municipio no esté en

mora, se le concede el préstamo, y se requiere relativamente poca información de los municipios sobre cómo se asignará el financiamiento. Según Kommuninvest [2020: 12]:

nuestros préstamos no están vinculados a ningún propósito específico y, de acuerdo con el principio sueco de autogobierno local, los prestamistas no necesitan dar cuenta de cómo se utilizará el dinero. Dado que generalmente conocemos bien a nuestros miembros desde hace muchos años, generalmente tenemos un buen conocimiento de su situación financiera. Kommuninvest realiza comprobaciones periódicas para determinar la capacidad crediticia de los clientes y, en relación con cada decisión de préstamo, se comprueba si el préstamo que se va a conceder está en consonancia con la capacidad crediticia del cliente. Juntos encontramos una solución que satisface las necesidades del prestatario y tiene en cuenta la deuda crediticia combinada de los miembros de la sociedad.

Una desventaja potencial de este modelo es que los bancos estatales de estos tres países no son expertos en ningún tipo particular de servicio público o infraestructura, incluidos el agua y el saneamiento. La mayoría ni siquiera puede decir con certeza qué parte de sus préstamos se destina a WSS, y solo tiene estimaciones aproximadas de cómo se asignan los préstamos dentro de los municipios (con agua y saneamiento que representan aproximadamente el 15-25% de sus carteras según nuestros entrevistados). La verdadera experiencia en servicios e infraestructuras reside en los propios municipios. El sistema de préstamos funciona porque los bancos confían en que los municipios tomarán las decisiones de financiamiento adecuadas, debido en parte a sus relaciones de trabajo de larga data y a sus experiencias vividas. Las expectativas de los pares entre los municipios miembros ayudan a reforzar esta confianza porque ningún municipio quiere poner en riesgo a otros municipios si no pagan su préstamo.

La situación de Dinamarca es ligeramente diferente en la medida en que los operadores de agua de propiedad municipal piden

préstamos directamente al KommuneKredit, negociando sus propios préstamos. Como resultado, KommuneKredit tiene un conocimiento directo más sólido de su cartera de WSS que los otros bancos nórdicos, con un sentido más preciso de las asignaciones de préstamos (6% para el suministro de agua y 7% para aguas residuales en 2020) (entrevistas 7 y 8). Sin embargo, el proceso de endeudamiento en Dinamarca también es relativamente libre de estrés para los operadores de agua, dadas las garantías explícitas de los gobiernos municipales y nacionales para las empresas públicas de agua que están tomando prestado el dinero, así como la larga historia de vínculos institucionales y confianza recíproca con KommuneKredit.

No debería sorprendernos, por tanto, saber que los bancos públicos nórdicos tienen una participación importante en el mercado de financiamiento municipal en sus respectivos países. Incluso en los casos en que los municipios o los operadores de agua tienen la opción de pedir préstamos a los bancos privados, los bancos públicos predominan porque los bancos privados a menudo no pueden competir con sus condiciones de préstamo o con su larga historia de participación en el sector municipal. Como resultado, Kommuninvest [2020: 15] posee alrededor del 58 % del mercado de préstamos municipales en Suecia y Kommunalbanken [2020: 3] tiene alrededor del 47 % del mercado en Noruega. Estas cuotas de mercado también parecen estar creciendo, ya que la parte de la financiamiento del sector de los gobiernos locales que corresponde a Kommuninvest [2020: 12] ha “aumentado considerablemente” desde la crisis financiera de 2008-09. En Dinamarca, KommuneKredit controla esencialmente el 100% de los préstamos a los operadores de agua (en gran parte porque los bancos privados no pueden competir con sus condiciones de préstamo y vínculos institucionales). MuniFin no revela públicamente su participación en el mercado finlandés de préstamos municipales, pero indicó que está “alineada con nuestros pares nórdicos” (entrevista 1).

También hay casos de bancos estatales que financian conjuntamente proyectos de WSS con otros bancos públicos, y los municipios a veces acceden al capital de su banco público nacional y/o de una institución financiera multilateral (normalmente el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Nórdico de Inversiones). Esta no es una práctica común, según nuestros entrevistados, pero los bancos públicos municipales no tienen ninguna objeción en principio a este tipo de colaboración multilateral.

Toda esta actividad crediticia ha convertido a los bancos públicos nórdicos en algunas de las organizaciones financieras más grandes e importantes de sus respectivos países. Evaluado por tenencias de activos en 2020 (y excluyendo los bancos privados multinacionales extranjeros), Kommunalbanken es la segunda institución financiera más grande de Noruega, MuniFin es la tercera más grande de Finlandia, Kommuninvest es la sexta más grande de Suecia y KommunKredit es la tercera más grande de Dinamarca (entrevistas 1 y 5-8). Estas instituciones también son considerables en comparación con otros bancos públicos europeos, ya que se encuentran entre los 30 primeros de los más de 180 bancos públicos de la Unión Europea (aunque son minúsculos en comparación con los bancos públicos más grandes del mundo, como los gigantes estatales de China, que acumulan cerca de 15 billones de dólares estadounidenses en activos) [Orbis, 2020].

Y, sin embargo, a pesar de su tamaño e importancia, la mayoría de la gente de la región parece desconocer las actividades de estos bancos. Según David Ljung, de Kommuninvest en Suecia, “nadie sabe realmente quiénes somos. Solo una parte muy pequeña del público sueco conoce Kommuninvest y lo que hacemos” (entrevista 5). Los entrevistados de los otros tres países hicieron comentarios similares. Tal vez este sea el precio de ser ‘aburrido’.

¿Exportar el modelo nórdico?

¿Se puede reproducir este modelo nórdico de banca pública en otros lugares? Sí y no. Sí, en virtud del hecho de que prácticamente todos los países del mundo tienen una red de municipios responsables de WSS. Si existe voluntad política, no hay razón para que alguna versión del modelo de banca pública nórdica no pueda recrearse en otros lugares (como ya existe en países como Francia, Turquía, Países Bajos y Alemania) [Butzbach y Spronk, próximo a publicar; Güngen, próximo a publicar; Schwartz y Marois, 2022]. Pero la capacidad institucional y el compromiso político con el financiamiento público no se construyen de la noche a la mañana. La experiencia en finanzas municipales debe combinarse con el compromiso de la creación de redes de servicios públicos, basados en una sólida red de interfaces institucionales y líneas de comunicación confiables. También se requiere una diligencia sólida y directrices legislativas claras sobre el gasto municipal, así como servicios públicos profesionales y transparentes comprometidos con un abastecimiento de agua y saneamiento sostenible asequible y universal. El respaldo financiero del gobierno nacional también es fundamental, al igual que la simplicidad de propósito (los bancos estatales nórdicos solo tienen un tipo de cliente y no tienen operaciones minoristas). Por último, un fuerte respaldo político a los servicios públicos ayuda a reforzar el apoyo a los beneficios del financiamiento público (si no la concienciación pública). En otras palabras, la creación de bancos públicos municipales eficaces y progresistas depende de una combinación de factores políticos, económicos, legislativos e institucionales, lo que hace que su reproducción sea un reto multifacético (para un análisis comparable del sistema bancario público en Alemania, véase Cassell, [2021]).

Es cierto que los países nórdicos son notables (aunque no únicos) en esta combinación de características, pero hay lecciones

concretas que se pueden extraer del modelo de banca pública nórdica que se pueden aplicar en otros lugares, particularmente en lo que se refiere al financiamiento del agua pública. El primero es el beneficio del riesgo mancomunado. Contar con una sola institución financiera que recaude capital para todos los municipios de un país (o región) puede reducir costos, atraer financiamiento, promover el acceso equitativo, promover la memoria institucional, desarrollar conocimientos especializados y fomentar el apoyo y el monitoreo entre pares. En segundo lugar, las garantías estatales sobre los préstamos pueden reducir los costos de endeudamiento. En tercer lugar, una clara división del trabajo (los bancos recaudan dinero y los municipios deciden cómo gastarlo) puede generar confianza entre las diferentes instituciones públicas. Por último, un fuerte sentido de propósito público puede ayudar a establecer los bancos estatales como parte de la esfera pública más amplia, mejorando la comunicación a través de lo que de otro modo podrían ser silos muy dispares de actividad pública. Los funcionarios entrevistados ven a sus bancos como agencias públicas que trabajan por el bien público, comprometidas con el principio de financiar los servicios públicos de agua de propiedad y gestión pública. El hecho de que los bancos nórdicos tengan relaciones de trabajo de larga data entre ellos para el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica ayuda aún más a ampliar esta presencia pública, al igual que su pertenencia a la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB), de la que todos son participantes activos.⁴

Hay dos características adicionales del modelo de banco nórdico que merecen ser destacadas. La primera tiene que ver con su transparencia. Las instituciones financieras pueden ser excepcionalmente opacas e impenetrables (ya sean públicas o privadas) [Flannery *et al.*, 2013; Howe y Stephen Haggard, 2012].

⁴ Véase www.eapb.eu/

Nuestra experiencia con los bancos públicos nórdicos para esta investigación fue todo lo contrario. Una simple presentación por correo electrónico de la EAPB obtuvo una respuesta rápida y bienvenida de un representante de MuniFin, quien luego proporcionó conexiones adicionales e igualmente atractivas con funcionarios de sus contrapartes en la región. Todos los entrevistados fueron generosos con su tiempo y expresaron un sincero interés en el estudio. Los informes anuales de los bancos nórdicos también están disponibles en línea y son relativamente accesibles para los no expertos, y proporcionan información detallada sobre los éxitos y los fracasos.

Los bancos nórdicos también tienen un complejo sistema de controles y equilibrios en su estructura organizativa, así como una representación diversa en todos los niveles de gobernanza y funcionamiento, incluidos los partidos políticos, los sindicatos y una fuerte mezcla de edad y género (aunque las minorías visibles están notablemente ausentes de las filas de la alta dirección). Los bancos también se ven a sí mismos como modelos de vida sostenible por derecho propio, con Kommuninvest [2020: 22], por ejemplo, señalando que “estamos trabajando activamente con el concepto de salud Vida Diaria Sostenible, buscando promover un estilo de vida saludable, con un equilibrio entre el trabajo, el ocio y la crianza de los hijos”.

Un segundo rasgo destacable es el compromiso de los bancos nórdicos con las “finanzas verdes”, que definen en términos generales como el financiamiento que “promueve inversiones que combatan el cambio climático y sean sostenibles para el medio ambiente” (tomando prestada la frase del artículo de MuniFin, [2020: 5]). Está fuera del alcance de este documento discutir estas políticas en detalle, pero los bancos nórdicos parecen haber evitado las acusaciones más agudas de “lavado verde” que han socavado la credibilidad de muchas otras iniciativas de financiamiento verde (públicas y privadas) [Jones *et al.*, 2020;

Talbot, 2017], y cuentan con algunas de las políticas de préstamos sostenibles más tempranas y desarrolladas, con raíces socialmente creíbles en la sociedad nórdica [Marois, 2021]. Esto se debe, en parte, a las carteras verdes relativamente pequeñas de los bancos (menos del 10 % de sus préstamos a largo plazo en 2020), pero también al enfoque cuidadoso y cauteloso que han adoptado al desplegar sus programas de financiamiento verde, muchos de los cuales comenzaron a pequeña escala en 2015. Y lo que es más importante, prácticamente toda el financiamiento verde se destina a proyectos ecológicos obvios, como la mejora del saneamiento, la modernización de edificios municipales o la ampliación de los sistemas de transporte público electrificado, gran parte de los cuales son muy visibles y fácilmente certificables.

Los bancos también han indicado que tienen la intención de ampliar sus iniciativas de financiación verde, y la mayoría se ha comprometido a “integrar” los préstamos verdes. KommuneKredit [2020: 22], por ejemplo, considera que “el financiamiento verde es una prioridad estratégica en nuestra Estrategia 2025, en la que pretendemos integrar la sostenibilidad en todas las partes de nuestro modelo de negocio”. Para Kommunalbanken [2020: 8], el financiamiento verde es “un pilar central de nuestro trabajo a largo plazo en materia de responsabilidad social corporativa y sostenibilidad”, y una “proporción significativa” del crecimiento de sus préstamos en 2020 procede de préstamos verdes. Planean “tener los mejores productos de préstamos verdes del mercado y ser uno de los principales actores en el área de las finanzas verdes” [p. 7]. MuniFin, por su parte, tiene como objetivo que el financiamiento verde y social sea el 20% de su cartera de préstamos a largo plazo para 2024 [MuniFin, 2020: 38].

Algunos de los bancos nórdicos también ofrecen un descuento en los préstamos verdes para fomentar la inversión verde, lo que los convierte en “excepcionales a nivel internacional” en este sentido [MuniFin, 2019: 8]. La rebaja de MuniFin está determinada por el

grado de verde del proyecto, y los proyectos se evalúan como “verde claro/medio/más oscuro”, que pueden recibir descuentos progresivamente mayores [Nassiry, 2018: 11].

Los bancos consideran que sus objetivos de préstamos verdes forman parte de los planes de sus gobiernos nacionales para descarbonizar y limpiar sus economías, y los países nórdicos tienen algunos de los objetivos de sostenibilidad más agresivos del mundo [Joas y Hermanson, 2019]. Para Kommuninvest [2020: 12]:

si la inversión para la que un municipio o región pide dinero prestado es compatible con los objetivos medioambientales de Suecia o de la región y contribuye a una sociedad más eficiente en el uso de los recursos y resistente al clima, el prestatario tiene la oportunidad de solicitar un préstamo verde.

KommuneKredit [2020: 7] señala que “apoya las ambiciones de transición ecológica de los gobiernos locales daneses proporcionando financiamiento al menor costo posible”.

Los bancos públicos nórdicos también proporcionan directrices claras (y de acceso público) sobre cómo toman sus decisiones sobre préstamos verdes, elaboradas por sus propios “comités de bonos verdes”, en los que a menudo participan asesores externos desarrolladas en consulta con «un equipo de evaluación independiente de expertos en medio ambiente» [MuniFin, 2020: 39]. Los bancos se adhieren a modelos internacionales de financiamiento verde, como los Principios de Bonos Verdes de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales [KommuneKredit, 2020: 24]. La verificación post facto por parte de terceros de los resultados medioambientales sirve de control de las decisiones de inversión, que también se proporcionan en sus informes anuales e informes de impacto sostenible, incluidos detalles como la reducción de las emisiones de CO₂ relacionadas con los proyectos ecológicos. MuniFin, por ejemplo, utiliza las clasificaciones de CICERO (un evaluador externo de bonos

verdes) sobre su desempeño, en cooperación con el Instituto de Medio Ambiente de Estocolmo [MuniFin, 2019: 8].

Por último, los bancos nórdicos colaboran con otras organizaciones regionales e internacionales para elaborar directrices de financiamiento verde, como su participación en las consultas de la Comisión Europea sobre el Estándar de Bonos Verdes de la UE y la Taxonomía de la UE [MuniFin, 2020: 8] y su participación en el Documento de Posición Nórdico sobre la Presentación de Informes de Impacto de los Bonos Verdes [Kommuninvest, 2020: 19]. También es habitual la colaboración directa y el intercambio de ideas entre los bancos públicos nórdicos en torno a el financiamiento verde (así como lo que parecería ser una competencia amistosa entre ellos en cuanto a qué banco es “más verde”).

Es fácil, por supuesto, hacer afirmaciones ecológicas sobre el papel, y con tantas definiciones de terceros que compiten entre sí sobre lo que constituye un financiamiento verde significativo, es difícil saber con certeza qué tan efectivas han sido las políticas de un banco en particular [Berrou *et al.*, 2019]. Sin embargo, los bancos públicos nórdicos han ganado numerosos premios de financiamiento verde (como el premio al Bono Verde del Año de MuniFin de Environmental Finance en 2022)⁵ y, tomados al pie de la letra, sus objetivos y métodos son notablemente transparentes, todo lo cual los ha hecho especialmente atractivos para los inversionistas que buscan inversiones verdes defendibles (demostrado en parte por la enorme demanda de estos bonos en un mercado ya saturado, como los bonos verdes de 500 millones de euros a 10 años de MuniFin emitidos a finales de 2020, que se sobresuscribieron en un 700% a las dos horas de su lanzamiento; MuniFin, [2020: 18]).

⁵ Véase <https://www.environmental-finance.com/content/awards/environmental-finances-bond-awards-2022/winners/green-bond-of-the-year-local-authority/municipality-munifin.html/>

Uno de los efectos colaterales interesantes de este financiamiento verde es que ha obligado a los bancos a ser más conscientes de los sectores a los que prestan, en parte porque la mayoría de los préstamos verdes deben ser solicitados directamente por la empresa de servicios públicos o el municipio, con una descripción detallada de para qué se utilizarán los fondos (a diferencia de los procedimientos generales de préstamo descritos anteriormente). Varios de nuestros entrevistados señalaron que, como resultado, su banco ha comenzado a desarrollar más experiencia en sus carteras, especialmente en energía (donde se ha canalizado la mayor parte del financiamiento verde), pero también en agua y saneamiento (que oscila entre el 5,6 % de la financiación verde en MuniFin [2019: 6] y el 31 % en Kommuninvest (entrevista 5).

Retos para el futuro

A pesar de sus éxitos, los bancos estatales nórdicos se enfrentan a importantes retos en lo que respecta el financiamiento a largo plazo de WSS, tres de los cuales se destacan aquí. El primero se refiere a la sostenibilidad y la calidad de los suministros de agua. Los cuatro países tienen suficiente agua superficial y subterránea para las tasas actuales de consumo, pero éstas se verán afectadas por el cambio climático, así como por el crecimiento demográfico y económico. Los impactos del cambio climático no se comprenden completamente, pero podrían representar un riesgo para la confiabilidad y la calidad del agua, con importantes implicaciones financieras para la infraestructura [Fletcher *et al.*, 2019; Hallema *et al.*, 2018; Skaland *et al.*, 2022]. Una población creciente y más diversa también ejercerá presión sobre los suministros y sistemas de agua, y aunque el consumo residencial de agua per cápita ha disminuido en la región durante la última década debido a una mejor tecnología, medición del agua y educación pública, no está claro que esto pueda sostenerse [Katko, 2016: 68-71], particularmente en lo que respecta a la asequibilidad en los vecindarios marginados y de bajos ingresos a medida que

aumentan las presiones para obtener niveles más altos de recuperación de costos.

El crecimiento industrial y comercial también será un desafío, ya que la expansión económica sustentará gran parte de las estrategias de recuperación post-Covid de la región (aunque los llamamientos generalizados a una “transición verde” pueden atenuar algunos de los impactos ambientales). Una economía robusta sustenta el acceso de los bancos públicos a los mercados internacionales de crédito, pero también corre el riesgo de amenazar la capacidad de carga de los ecosistemas acuáticos de la región, creando una paradoja de crecimiento potencialmente irresoluble en el corazón del modelo nórdico de financiación pública del agua.

Un segundo reto importante serán los costos de sustitución de las infraestructuras obsoletas. La mayor parte de la infraestructura nórdica de WSS se construyó a mediados del siglo XX durante el rápido crecimiento urbano y necesita urgentemente ser reemplazada y reparada [Rajala *et al.*, 2019]. Katko [2016: 142-146] considera que este es el mayor desafío individual para los operadores de agua en Finlandia, y señala una serie de razones técnicas y políticas para la falta de inversión adecuada hasta la fecha, incluida la “tarificación inviable de los servicios de agua” (es decir, precios que son demasiado bajos para cubrir los costos de capital) y una disminución significativa en el financiamiento del gobierno central para WSS desde principios de la década de 2000.

Una dinámica similar se ha desarrollado en Suecia. Swedish Water ha calculado que, en promedio, los operadores de agua en el país necesitarían duplicar sus tarifas para cumplir con los gastos de capital necesarios durante los próximos 20 años. Abogan por un “diálogo nacional” sobre el tema, con un enfoque en los pagos de equiparación para hacer frente a las “grandes y crecientes diferencias regionales”, y en mejores mecanismos para la

cooperación intermunicipal a través de los límites de las cuencas hidrográficas (entrevista 9).

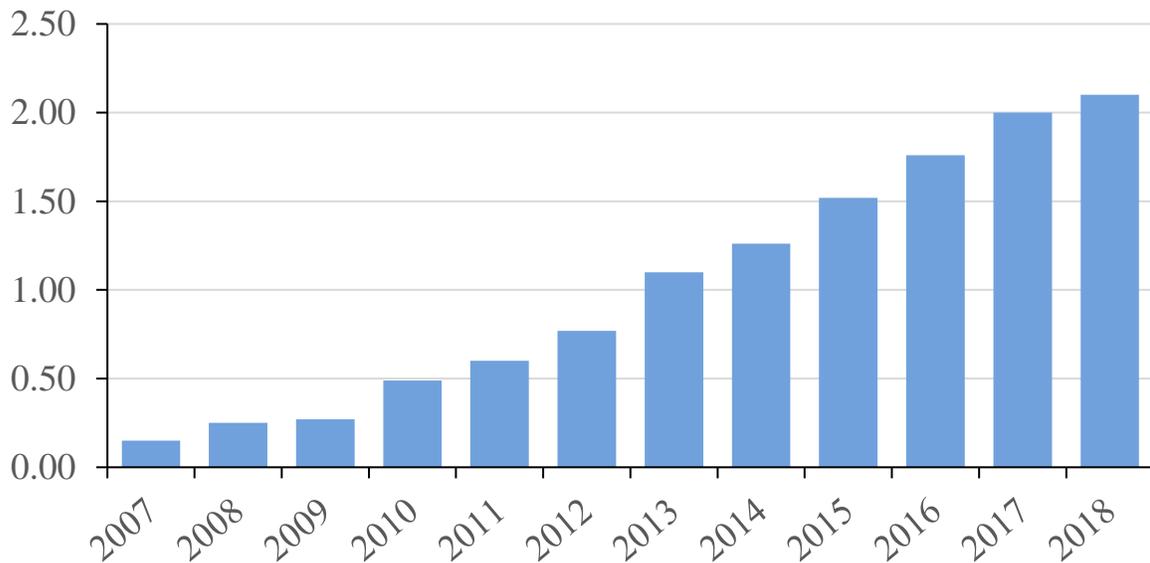
Irónicamente, el acceso al dinero no es el problema. Todos los bancos entrevistados para esta investigación indicaron que podrían recaudar todo el capital que quieran para la infraestructura de WSS en los mercados internacionales, particularmente si hay un componente verde en el proyecto. Pero sin un esfuerzo coordinado para abordar las brechas de infraestructura a nivel nacional, será difícil convencer a los municipios individuales (y a los políticos locales que buscan la reelección) de que asuman las cargas de deuda adicionales requeridas, particularmente con las necesidades de infraestructura que compiten en áreas más “atractivas” y más visibles, como la energía renovable y el transporte. El agua y el saneamiento, por el contrario, están en gran parte enterrados (literal y figurativamente) bajo la superficie, lejos de la mirada del público. Es menos probable que la lenta decadencia bajo tierra atraiga el mismo grado de urgencia política y atención que los proyectos más visibles, como los molinos de viento y los autobuses eléctricos. Y dado que los bancos públicos actúan en gran medida como mediadores financieros, con poca o ninguna experiencia en el sector de las aguas y servicios, no está claro de dónde vendrá el impulso para dicho financiamiento, aparte de a nivel nacional (e incluso regional). En otras palabras, la orientación municipal de los bancos estatales nórdicos requerirá más procesos nacionales si se quiere realizar inversiones a largo plazo a gran escala.

Pero incluso con el aumento del endeudamiento, existe la preocupación de que más dinero cree problemas adicionales en el futuro. Como señala la Asociación Danesa de Agua y Aguas Residuales [DANVA, 2019: 8] con respecto al aumento de la deuda de ese país por parte de los operadores públicos de agua en la última década (Figura 1):

El aumento de los préstamos en lugar de las inversiones financiadas en efectivo (por tarifas) reducirá el precio a corto plazo y dará a los consumidores de agua precios más baratos en los primeros años. Sin embargo, esto también significará que el precio, que incluye el interés compuesto, se transfiere a la siguiente generación.

En otras palabras, pedir dinero prestado no es una panacea para los operadores municipales de agua que tendrán dificultades para pagar esta deuda en el futuro sin una ayuda financiera significativa de los niveles superiores del gobierno.

Figura 1. Deuda pendiente de préstamos a operadores de agua daneses (miles de millones de euros)



Fuente: DANVA [2019: 8]

Un tercer reto al que se enfrentan los bancos públicos y los operadores públicos de agua de los países nórdicos es la constante amenaza de privatización. El apoyo a la propiedad pública de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es fuerte en la región, pero todos los países analizados en este documento son, en general, favorables al mercado, y se ha producido la privatización de otros servicios esenciales (como la electricidad en Dinamarca, los servicios sociales en Suecia y la radiodifusión pública en Finlandia) [Ratinen y Lund, 2012; Stolt *et al.*, 2011]. El apogeo de

la privatización del agua en la UE puede haber terminado, pero el capital local y transnacional está constantemente buscando nuevas oportunidades de inversión (particularmente en subsectores como el reciclaje y la desalinización del agua) y varias agencias europeas continúan tratando de abrir el sector de WSS a una mayor participación del sector privado (como los préstamos bancarios multilaterales europeos que pueden incluir condicionalidades para la privatización del agua) [Cassell, 2021; Clifton *et al.*, 2014]. Los defensores contemporáneos de la privatización en la región señalan las “oportunidades de inversión rentables” en países como Finlandia, señalando que las “desinversiones anteriores del sector público” han sido “extraordinariamente rentables para los inversores” [Halinoja, 2018, s.p.].

También hay una especie de doble juego cuando se trata del agua pública en la región. Como ha argumentado Hall [2004: 2], los países nórdicos “son famosos por su fuerte estado de bienestar y sus servicios públicos [en casa, pero] las agencias responsables de la ayuda a los países en desarrollo están financiando y apoyando programas que promueven la privatización del agua” en otros lugares (véase también Gustafsson). Las empresas privadas de la región están involucradas en proyectos de privatización del agua en otros lugares que “nunca se permitirían” en su propio país [Webreck, 2005: 30], mientras que influyentes agencias regionales del agua, como el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, organizan regularmente conferencias a favor de la privatización y trabajan con operadores privados de agua en eventos de alto perfil como el Foro Mundial del Agua (bajo la bandera de ser “neutrales”⁶). Se han hecho críticas similares a la ayuda exterior de Noruega, donde se ha argumentado que:

existe una falta de armonía entre la política oficial noruega de desarrollo, con sus objetivos declarados de salvaguardar los derechos de

⁶ Por ejemplo, véase www.siwi.org/what-we-do/business/.

los pobres y encontrar nuevas formas de subsidiar sus necesidades de agua, y la realidad de su apoyo a las instituciones internacionales que eligen trabajar de manera diferente [es decir, promoviendo la privatización]. [Magdahl *et al.*, 2006: 19].

La privatización también se ha transformado en formas menos fácilmente reconocibles, ya que el financiamiento de las economías basado en el mercado significa que las inversiones privadas han adquirido nuevas características. Definida en términos generales como el creciente poder de los actores financieros y un cambio en el lugar de la obtención de beneficios de la economía “real” a la “financiera”, la financiarización en el sector del agua se ha convertido en un componente cada vez más importante de la participación del sector privado en el WSS a través de vehículos complejos (y a menudo opacos) como los fondos de capital privado y la titulización de los flujos de ingresos del WSS [Ahlers y Merme, 2016; Loftus *et al.*, 2019]. Aún más problemática ha sido la participación de otras instituciones financieras públicas en esta ola de financiarización, con fondos de pensiones públicos y fondos soberanos expandiendo agresivamente sus participaciones en infraestructura de servicios públicos como el agua y el saneamiento como una nueva “clase de activos”, lo que sirve para ofuscar la naturaleza misma de lo que constituye la propiedad “pública” [Skerrett *et al.*, 2018].

Pero quizás la amenaza más inmediata para el agua pública en la región es su comercialización, con lo que nos referimos a una predisposición ideológica e institucional hacia mandatos de desempeño y formas de operación orientadas al mercado. El modelo de corporativización descrito anteriormente ha tendido a empujar a los operadores de agua en la región en una dirección de mercado debido a un efecto de silo que obliga a los gerentes a pensar en términos organizacionales estrechos, a menudo centrados en sus resultados financieros, al tiempo que limitan la comunicación y la cooperación con otras agencias y departamentos municipales. También ha reducido el potencial de

subsidios cruzados entre diferentes servicios públicos [Katko, 2016: 133]. Como tal, la corporativización en la región ha contribuido a una mentalidad más mercantilizada entre los operadores de agua nórdicos, con la recuperación de costos basada en unidades que a veces eclipsa cuestiones más amplias de bien público, una tendencia que ha afectado a los operadores de agua en toda Europa en la era neoliberal [Lobina y Hall, 2014; Wollmann y Marcou, 2010].

No hay nada inherentemente comercial en la corporativización, pero en un clima cada vez más financiarizado, la delimitación institucional puede dejar de lado otras prioridades sociales y ambientales, lo que lleva a lo que Katko [2016: 143] denomina formas “creativas” de contabilidad pública y decisiones “secretas” que pueden no ser lo mejor para los residentes en términos de precios, rendición de cuentas y planificación a largo plazo (véase también Vinnari y Näsi, 2008). Tal fue el caso de la ciudad de Jyväskylä, en Finlandia, que vendió su servicio de agua a su propia compañía de energía por razones financieras internas, lo que dio lugar a una situación en la que los residentes de la ciudad pagan ahora “las tarifas de agua más altas de Finlandia” (aunque la experiencia causó controversia política en el país y ha obligado a reexaminar el modelo de corporativización) [Kimberley y Bieler, 2021]. Este estrecho enfoque financiero también ha obligado a algunos operadores públicos de agua más pequeños a fusionarse en nombre de la “eficiencia”, con el riesgo de disminuir la supervisión y el control locales de los servicios de agua [Katko, 2016: 125; entrevistas 7 y 8).

Los sistemas internacionales de evaluación comparativa para evaluar el desempeño de los operadores de agua tienden a reforzar este sesgo financiero, con indicadores como “el número de empleados por conexión” y los “índices de recuperación de costos” que a menudo actúan como indicadores de la eficacia general de los servicios públicos. Derivados en gran medida del

sector privado, los indicadores de evaluación comparativa en agua y saneamiento están dominados por un puñado de agencias de calificación y metodologías, todas las cuales reproducen el mismo enfoque econométrico a expensas de factores más cualitativos como la equidad y la sostenibilidad ambiental [McDonald, 2016b]. Esto no quiere decir que los gestores públicos del agua en la región nórdica sean incapaces de ver más allá de estas limitaciones, pero sí sirve para poner de relieve los entornos cada vez más comercializados en los que operan, muchos de los cuales pueden tener una influencia (no intencionada) en el mercado.

Los bancos públicos de la región nórdica tampoco son inmunes a estas presiones de privatización y comercialización. Como entidades corporativizadas en un sector que se juzga a sí mismo en gran medida sobre la base de criterios estrechos basados en el mercado (como las calificaciones crediticias de terceros de Moody's y Standard & Poor's — S&P), los bancos públicos nórdicos se comparan regularmente con sus homólogos del sector privado a nivel local e internacional, lo que puede influir en las decisiones de gestión a corto plazo y en los mandatos políticos a largo plazo [Marois, 2021]. También están a merced de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, que estipulan que los bancos públicos no pueden operar en sectores en los que existe competencia privada. Si, por ejemplo, el gobierno de Dinamarca abriera el sector del agua a las empresas privadas, Kommune-Kredit ya no estaría autorizada a proporcionar financiación, y todos los préstamos serían realizados por bancos privados (como es el caso del sector eléctrico privatizado) (entrevistas 7 y 8). En otras palabras, si el apoyo político a los servicios públicos se erosionara en la región nórdica, también podría erosionarse la base jurídica para la existencia de bancos públicos. Y con relativamente poca conciencia pública del trabajo que realizan estos bancos públicos (por no hablar de su propia existencia), su saludable participación en el financiamiento del sector público

inevitablemente atraerá la atención de actores financieros más orientados a las ganancias.

Conclusiones

Aunque en gran medida ignorados en la literatura mundial sobre el financiamiento de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento universal, los bancos estatales han desempeñado un papel largo y a menudo importante en el apoyo a la expansión y mejora de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de agua públicos en todo el mundo [Marois, 2021; McDonald *et al.*, 2021]. Los bancos públicos de Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca son emblemáticos en este sentido, ya que han operado colectivamente durante 241 años para apoyar un sistema público de agua dinámico y eficaz en cada uno de sus respectivos países sin un solo impago de préstamos. También son pioneros en la configuración de un modelo de financiamiento más orientado al medio ambiente y a la sociedad, tanto dentro de sus propias filas como con las instituciones a las que prestan. Pueden ser excepcionales, dado su contexto social, económico y político, pero no son irreproducibles, al menos en parte.

Y, sin embargo, no hay que olvidar que estos bancos estatales están integrados en una red mucho más amplia de finanzas globales. Es posible que los inversionistas que compran bonos de estos bancos no compartan los mismos valores del sector público y sean notoriamente volubles en sus compromisos. Lo mismo ocurre con los inversionistas mundiales que buscan constantemente nuevas formas de inversión, lo que expone a los bancos públicos y a los operadores públicos de agua de la región nórdica a los peligros gemelos de la privatización y la comercialización. Lo primero puede no ser inmanente, pero lo segundo es un peligro insidioso y continuo, que podría socavar el modelo de financiamiento público-público que ha funcionado con tanta eficacia en el pasado. Las asociaciones “falsas” con instituciones financieras públicas con ánimo de lucro, como los fondos

soberanos y los fondos públicos de pensiones, aún no han erosionado esta sinergia en la región nórdica, pero a medida que estas instituciones financieras continúan expandiendo sus carteras de inversión en activos de infraestructura pública, no pueden descartarse como amenazas potenciales.

A veces no nos damos cuenta de lo que tenemos hasta que se ha ido. Tal vez un esfuerzo más concertado por parte de los operadores públicos de agua y los bancos públicos de la región para mostrar -y debatir críticamente- las fortalezas y debilidades del modelo bancario público nórdico ayudaría a asegurar y mejorar esta opción de financiación, tanto a nivel local como internacional.

Declaración de divulgación

Los autores no informaron de ningún posible conflicto de intereses.

Financiamiento

Este trabajo fue apoyado por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá [subvención número 435-2017-0434].

Referencias

- Ahlers, R., y Merme, V. [2016]. Financialization, water governance, and uneven development. *WIREs Water*, 3(6), 766–774.
doi:10.1002/wat2.1166
- Almeida, R. P., y Hungaro, L. [2021]. Water and sanitation governance between austerity and financialization. *Utilities Policy*, 71, 101229.
doi:10.1016/j.jup.2021.101229
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., y Wegorowski, P. [2020]. Corporatization in the public sector: explaining the growth of local government companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482–493.
doi:10.1111/puar.13052

- Bel, G., Esteve, M., Garrido, J. C., y Zafra-Gómez, J. L. [2021]. The costs of corporatization: Analysing the effects of forms of governance. *Public Administration*. doi:10.1111/padm.12713
- Berge, D. M., y Torsteinsen, H. [2021]. Governance challenges of different institutional logics and modes of organising: A Norwegian case study of municipal water supply. *Local Government Studies*, 1–21. doi:10.1080/03003930.2021.1942853
- Berrou, R., Ciampoli, N., y Marini, V. [2019]. Defining green finance: Existing standards and main challenges. In M. Migliorelli & P. Dessertine (Eds.), *The rise of green finance in Europe: Opportunities and challenges for issuers, investors and marketplaces* (pp. 31–51). Palgrave Macmillan.
- Butzbach, O. y Spronk, S. [Forthcoming]. Eau de Paris: Democratic governance and the financial ecosystem for public water providers in France. *Water International*.
- Cassell, M. K. [2021]. *Banking on the state: The political economy of public savings banks*. Agenda Publishing.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., y Revuelta, J. [2014]. Financing utilities: How the role of the European Investment Bank shifted from regional development to making markets. *Utilities Policy*, 29, 63–71. doi:10.1016/j.jup.2013.10.004
- DANVA. [2019]. Water in figures: DANVA statistics and benchmarking. DANVA. Consultado en <https://www.danva.dk/>
- EDMS. [2007]. “Review of the International Water Resources Management Policies and Actions and the Latest Practice in their Environmental Evaluation and Strategic Environmental Assessment: Norway”. Consultado en <https://www.epd.gov.hk/>
- EEA [European Environment Agency]. [2013]. Assessment of cost recovery through water pricing. EEA technical report No16/2013. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjs3-n5vLjzAhUXknIEHSP1A84QFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.eea.europa.eu%2Fpublications%2Fassessment-of-full-cost-recovery%2Fdownload&usg=AOvVaw2N1R7ztgt4GbY4GZF0VkhL>

- Flannery, M. J., Kwan, S. H., y Nimalendran, M. [2013]. The 2007–2009 financial crisis and bank opaqueness. *Journal of Financial Intermediation*, 22(1), 55–84. doi:10.1016/j. jfi.2012.08.001
- Fletcher, S., Lickley, M. y Strzepek, K. [2019]. Learning about climate change uncertainty enables flexible water infrastructure planning. *Nature communications*, 10(1), 1–11. doi:10.1038/ s41467-019-09677-x
- Gobierno de Noruega. [2012]. Act on municipal reed and drainage systems (vass-og avløpsanleggslova), LOV-2012-03-16-12. Department Ministry of Climate and Environment. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-03-16-12>
- Grafe, F. J. [2020]. Finance, water infrastructure, and the city: comparing impacts of financialization in London and Mumbai. *Regional Studies, Regional Science*, 7(1), 214–231. doi:10.1080/ 21681376.2020.1778515
- Güngen, A. R. [En prensa]. No one can compete since no one dares to lend more cheaply!": Ilbank's role in the water sector and public water finance in Turkey. *Water International*.
- Gustafsson, J. E. [2001]. Public water utilities and privatisation in Sweden. Working paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels. <https://blogs.gre.ac.uk/psiru/2001-archive/>
- Halinoja, M. [2018]. "Privatisation offers profitable investment opportunities in Finland". Cross Border Associates. <https://cba.associates/privatisation-offers-profitable-investment-opportunities-in-finland/>
- Hall, D. [2004]. Privatising other people's water: The contradictory policies of Netherlands, Norway and Sweden. PSIRU. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjzxa64zLLwAhVUHs0KHcQfCt8QFjACegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fgala.gre.ac.uk%2Fid%2Fepprint%2F3767%2F1%2FPSIRU_9252_-_2004-07-W-Contradictory.pdf&usg=AOvVaw1TOR3ZxpVvKFF19fwlZK4E
- Hallema, D. W., Sun, G., Caldwell, P. V., Norman, S. P., Cohen, E. C., Liu, Y., Bladon, K. D. y McNulty, S. G. [2018]. Burned forests impact water supplies. *Nature communications*, 9(1), 1–8. doi:10.1038/s41467-018-03735-6

- Helgertz, J., y Önerfors, M. [2019]. Public water and sewerage investments and the urban mortality decline in Sweden 1875–1930. *The History of the Family*, 24(2), 307–338. doi:10.1080/1081602X.2018.1558411
- Howe, J. S. y Stephen Haggard, K. [2012]. Are banks opaque?. *International Review of Accounting, Banking & Finance*, 4(1), 17–30.
http://www.irabf.org/upload/journal/prog/2012v4n1_3.pdf
- Hukka, J. J., y Vinnari, E. M. [2007]. Public–public partnerships in the Finnish water services sector. *Utilities Policy*, 15(2), 86–92.
doi:10.1016/j.jup.2007.01.002
- Joas, M., y Hermanson, A. S. (Eds.). [2019]. *The Nordic environments: Comparing political, administrative and policy aspects*. Routledge.
- Jones, R., Baker, T., Huet, K., Murphy, L., y Lewis, N. [2020]. Treating ecological deficit with debt: The practical and political concerns with green bonds. *Geoforum*, 114, 49–58.
doi:10.1016/j.geoforum.2020.05.014
- Juuti, P. S., y Katko, T. S. [2005]. *Water, time and European cities: History matters for the futures*. Tampere University Press.
- Katko, T. S. [2016]. Finnish water services: Experiences in global perspective (pp. 288). Finnish Water Utilities Association.
- Kimberley, D. B., y Bieler, A. [2021]. “Water privatisation? Finland says no!”. European Water Movement.
<http://europeanwater.org/actions/country-city-focus/951-water-privatisationfinland-says-no>
- Kommunalbanken. [2020]. Annual Report 2020. The Norwegian Agency for Local Governments.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj8abIr8DyAhWpGFkFHUNvBSkQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.annualreports.com%2Fclick%2F30163&usg=AOvVaw0WY8oNi7HkvHLGA-r_Bbj5
- KommuneKredit. [2020]. Annual Report 2020.
https://www.kommunekredit.dk/wp-content/uploads/filebase/en/annual/KommuneKredit_AR20_UK_web-003.pdf
- Kommuninvest. [2020]. Annual Report 2020.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiuxqLosMDyAhVnF1kFHRlxDfYQ>

- FnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fkommuninvest.se%2Fkiab_ar2020_eng%2F&usg=AOvVaw05bH7bYKjbm9ngKIitxpgNv
- Lobina, E., y Hall, D. [2014]. Corporatization in the European water sector: lessons for the global South, In D. A. McDonald (Ed.), *Rethinking corporatization and public services in the global south* (pp. 185–206). Zed Books Ltd.
- Loftus, A., March, H., y Purcell, T. F. [2019]. The political economy of water infrastructure: An introduction to financialization. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 6(1), e1326 doi:10.1002/wat2.1326.
- Magdahl, J., Sørreim, H., Christensen, E., Preston, A., Kronen, T., y Berg, O. [2006]. Privatisation of water and public–private partnerships: do they deliver to the poor? *The Norwegian Forum for Environment and Development*. http://www.forumfor.no/v_bibliotek/264.pdf
- Marois, T. [2021]. *Public banks: decarbonisation, definancialisation and democratisation*. Cambridge University Press.
- McConville, J., Kvarnström, E., Jönsson, H., Kärrman, E., y Johansson, M. [2017]. Is the Swedish wastewater sector ready for a transition to source separation?. *Desalination and Water Treatment*, 91, 320–328. doi:10.5004/dwt.2017.20881
- McDonald, D. A. [2016a]. To corporatize or not to corporatize (and if so, how?). *Utilities Policy*, 40, 107–114. doi:10.1016/j.jup.2016.01.002
- McDonald, D. A. [2016b]. The weight of water: Benchmarking for public water services. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(11), 2181–2200. doi:10.1177/0308518X16654913
- McDonald, D. A., Marois, T., y Spronk, S. [2021]. Public banks+ public water= SDG 6?. *Water Alternatives*, 14(1), 117–134. <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol14/v14issue1/606-a14-1-1>
- Munifin. [2019]. *Green bonds impact report 2019*. <https://www.munifin.fi/whats-new/year-2019-in-figures-munifins-annual-report-and-green-bonds-impact-report-for-2019-are-published/>
- MuniFin. [2020]. *Annual Report 2020*. https://www.kuntarahoitus.fi/app/uploads/sites/2/2021/03/MuniFin_Annual_Report_2020_SECURE.pdf
- Nassiry, D. [2018]. *Green bond experiences in the Nordic countries*. ABDI Working Paper No. 816. ABD Institute.

<https://www.adb.org/publications/green-bond-experience-nordic-countries>

- Orbis. [2020]. Orbis BankFocus. Data update: 24/06/2020 (n° 1843).
- Pérard, E. [2009]. Water supply: Public or private?: An approach based on cost of funds, transaction costs, efficiency and political costs. *Policy and Society*, 27(3), 193–219. doi:10.1016/j. polsoc.2008.10.004
- Rajala, R., Juuti, P., y Nealer, E. [2019]. Nature and extent of potable water consumption in Tampere (Finland) and Carletonville (South Africa). In P. Juuti, H. Mattila, R. Rajala, K. Schwartz, & C. Staddon (Eds.), *Resilient water services and systems: The foundation of well-being* (pp. 149–162). IWA Publishing.
- Ratinen, M., y Lund, P. [2012]. Analysing changes in electricity industries against actors and technologies: Utility to business transformations in Denmark, Germany, Finland and Spain. *Journal of Technology Management & Innovation*, 7(2), 87–101. doi:10.4067/S0718-27242012000200008
- Schmit, M., Gheeraert, L., Denuit, T., y Warny, C. [2011]. Public financial institutions in Europe. European Association of Public Banking.
- Schwartz, K. y Marois, T. [2022]. Untapping the sustainable water bank's public financing for Dutch drinking water companies. *Water International*, 47(5), 691–710. <https://doi.org/10.1080/02508060.2022.2080518> .
- Skaland, R. G., Herrador, B. G., Hisdal, H., Hygen, H. O., Hyllestad, S., Lund, V., White, R., Wong, W. K., y Nygård, K. [2022]. Impacts of climate change on drinking water quality in Norway. *Journal of Water and Health*, 20(3), 539–550. doi:10.2166/wh.2022.264
- Skerrett, K., Weststar, J., Archer, S., y Robert, C. (Eds). [2018]. *The contradictions of pension fund capitalism*. Cornell University Press.
- Stolt, R., Blomqvist, P., y Winblad, U. [2011]. Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care. *Social science & medicine*, 72(4), 560–567. doi:10.1016/j.socscimed.2010.11.012
- Talbot, K. M. [2017]. What does green really mean: how increased transparency and standardization can grow the green bond market. *Villanova Environmental Law Journal.*, 28(1), 127. <https://digitalcommons.law.villanova.edu/elj/vol28/iss1/5/>

- Torsteinsen, H. [2019]. Debate: Corporatization in local government—the need for a comparative and multi-disciplinary research approach. *Public Money & Management*, 39(1), 5–8.
doi:10.1080/09540962.2019.1537702
- Vinnari, E. M., y Näsi, S. [2008]. Creative accrual accounting in the public sector: 'milking' water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 97–116.
doi:10.1111/j.1468-0408.2008.00448.x
- Webreck, E. [2005]. The Challenge of Battling Privatization: A Case Study of Swedish Water Companies. *Sustainable Development Law & Policy*, 5(1), 30 <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol5/iss1/8/>
- Wollmann, H., y Marcou, G. (Eds). [2010]. *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Edward Elgar Publishing.

Apéndice A: Entrevistas realizadas (mediante videoconferencia debido a las limitaciones de Covid-19)

- Mari Tyster, vicepresidenta ejecutiva de Asuntos Jurídicos y Comunicaciones y adjunta del director ejecutivo (CEO), MuniFin, 7 de abril de 2021.
- Jouni Vähäkyttä, director general, Ylöjärven Vesi Oy (Finlandia), 19 de abril de 2021.
- Jukka Meriluoto, director general, Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy (Finlandia), 24 de abril de 2021.
- Rami Erkkilä, director de cuentas, Responsable de Finanzas, MuniFin, 28 de abril de 2021.
- David Ljung, jefe de comunicaciones, Kommuninvest, 6 de mayo de 2021.
- Kia Kriens Haavi, director del programa de préstamos ecológicos, Kommunalbanken, 7 de mayo de 2021.

- Henrik Andersen, director general, KommuneKredit, 11 de mayo de 2021.
- Jens Christian Schmidt, asesor senior de clientes, departamento de préstamos y arrendamientos, KommuneKredit, 11 de mayo de 2021.
- Mikael Larrson, Jefe de Servicios de Agua, Agua Sueca (Svenskt Vatten), 1 de junio de 2021.

Recibido 15 de marzo 2024

Aceptado 12 de julio 2024