

‘Nadie puede competir porque nadie se atreve a prestar más barato!’

İlbank de Turquía y agua pública

‘No one can compete since no one dares to lend more cheaply!’: Turkey’s
İlbank and public water finance ♦

Ali Rıza Güngen *

Resumen

Como banco público de desarrollo de tamaño mediano en Turquía, İlbank es crucial para financiar el suministro de agua. Proporciona préstamos más baratos a los municipios y sirve como intermediario para acceder a fondos internacionales. İlbank, propiedad de los municipios y diseñado para servirles, es único en el sector bancario de Turquía en términos de financiamiento para la provisión de agua. Sin embargo, el potencial de İlbank para ampliar su papel es limitado debido a las recientes revisiones de su mandato, los intentos de desviar sus recursos, y su estructura antidemocrática. Un İlbank reformado y democratizado podría ser un actor crucial en la construcción de un sistema integrado de gestión del agua y el saneamiento para Turquía.

Palabras clave: Agua pública; Turquía; İlbank; Banco público; sistema de agua y saneamiento

Abstract

As a midsized public development bank in Turkey, İlbank is crucial in financing water provision. It provides cheaper loans to municipalities and serves as an intermediary for accessing international funds. Being owned by municipalities and designed to serve them, İlbank is unique in Turkey’s banking sector in terms of financing water provision. However, the potential

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece en *Water International*, 47:5, 771-790. Traducción del inglés al español por Wesley Marshall, revisión Jesús Sosa.

* Departamento de Política, Universidad de York, Toronto, Ontario, Canadá.

of Ibank to expand its role is limited due to recent revisions of its mandate, the attempts to divert its resources and its undemocratic structure. A reformed and democratized Ibank could be a crucial player in building an integrated water and sanitation system management for Turkey.

Keywords: Public water; Turkey; Ibank; public bank; water and sanitation system

Introducción

Como se vio durante la pandemia de Covid-19, los bancos públicos pueden implementar políticas anticíclicas y campañas crediticias, planificadas o no, para mitigar los impactos de volatilidad financiera [McDonald *et al.*, 2020]. Sin embargo, los usos de los bancos públicos dependen de proyectos políticos y luchas sociales, que a su vez influyen en la intensidad y duración de las crisis así como la dirección del desarrollo económico. Así, a pesar de ser crucial para gestionar los riesgos financieros y ampliar el margen fiscal, la banca pública siempre es cuestionada [Marois, 2022]. Desde la crisis financiera de 2008-09, la cuestión de cómo utilizar la capacidad financiera pública en medio de bajas tasas de crecimiento y crisis climática ha renovado el interés en la banca pública. En algunos países y regiones, este debate político es aún más complejo debido a los diversos usos de los bancos públicos para proyectos políticos y económicos.

Desde la década de 2000, los bancos públicos de Turquía se han enfrentado a diversas presiones sociales, con la élites gobernantes utilizándolos para mantener el bloque social que ayudaron a cimentar en el cambio de siglo. Un bloque social significa una convergencia de fuerzas y grupos sociales, basado en alianzas entre clases y con el objetivo de promover estrategias de acumulación particulares [Schedelik *et al.*, 2021]. En Turquía, los bancos públicos se han utilizado para atender las demandas de diversos grupos sociales y propietarios de capital, apoyando al

partido gobernante y beneficiándose del apoyo estatal. Aun así, los bancos públicos pueden servir y de hecho sirven al propósito público. Uno de esos servicios públicos es el financiamiento del suministro público de agua. Como actor crucial en el sector hídrico de Turquía, İlbank ejemplifica la importancia del legado institucional y el contexto para evaluar las acciones de los bancos públicos. El caso İlbank también respalda una perspectiva sobre los bancos públicos que enfatiza cómo sus diversos usos son el resultado de la interacción de los intereses y el poder de diferentes grupos y clases sociales [Marois, 2021; Marois y Güngen, 2016].

Este artículo examina las redes del sector público del agua en Turquía y explica cómo se financia el aprovisionamiento de agua. Sostengo que, debido a que es irremplazable en el sistema de apoyo municipal, İlbank ha desempeñado y sigue desempeñando un papel crucial en el financiamiento del suministro de agua. Como a muchos municipios no les resulta posible acceder a préstamos de agua más baratos sin İlbank, y no existe ningún otro mecanismo eficaz ideado, la posición de İlbank se ha mantenido fuerte. Sin embargo, el potencial de İlbank para ampliar su papel es limitado debido a las recientes revisiones de su mandato y a los intentos de la administración Erdoğan de desviar los recursos de İlbank para el desarrollo inmobiliario urbano. Esto puede llevar al estancamiento de los préstamos para agua a pesar de los desafíos en el sector del agua en medio de la crisis climática. La estructura de gobierno antidemocrática de İlbank permite que el gobierno central abuse del banco. Cuatro de los seis miembros de la junta directiva de İlbank son nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanización y Cambio Climático, lo que otorga un poder desproporcionado al ministerio, y no a los municipios, para tomar las principales decisiones relativas a los recursos del banco, las extensiones de préstamos y los vencimientos, y las tasas de interés de los préstamos. Dada la creciente preocupación por las intervenciones politizadas y pragmáticas de la administración Erdoğan y el nuevo sistema presidencial con poderes centralizados

del ejecutivo [Akçay, 2021; Tuğal, 2022], esto crea oportunidades para abusar del propósito público de Ilbank.¹

En este estudio, exploro el papel de Ilbank en el financiamiento público del agua en Turquía. Argumento que un Ilbank reformado y democratizado podría canalizar mejor una mayor parte de sus recursos hacia infraestructura de agua y saneamiento, mejorar su capacidad ya existente y ser un actor crucial en la construcción de una gestión integrada del sistema de agua y saneamiento (AAS) para Turquía. Este artículo es el primer estudio de Ilbank que proporciona un análisis crítico del financiamiento pública del agua en Turquía, revelando cómo funciona Ilbank concretamente y los tipos de desafíos que le esperan para el funcionamiento de Ilbank de acuerdo con fines públicos.

Este estudio se basa en una extensa revisión de los informes anuales de Ilbank, las regulaciones legales, y estudios académicos del sector hídrico de Turquía. Además, me baso en los datos disponibles sobre las operaciones de Ilbank y siete entrevistas estructuradas realizadas en 2021 con expertos de Ilbank y con directores de proyectos de Obras Hidráulicas Estatales y operadores de agua para documentar las relaciones con el sector del agua de Turquía. La siguiente sección analiza el sistema público de suministro de agua de Turquía y explica el papel de los operadores de agua y sus mecanismos de financiamiento. A esto le sigue una breve reseña de los bancos públicos y su reestructuración orientada al mercado en el siglo XXI. La cuarta sección explica la estructura institucional de Ilbank, su contribución a los AAS públicos y los desafíos. También analizo los límites de las acciones de Ilbank y el potencial para un mejor

¹ Turquía experimentó un cambio de régimen político en 2018. El nuevo sistema otorga autoridad extraordinaria al jefe del poder ejecutivo. Los ministros son nombrados por el presidente y el consejo de ministros perdió su significado anterior. Por estas razones, utilizo el término “administración de Erdoğan”, en referencia al período posterior a 2018.

financiamiento del sector del agua antes de concluir con un resumen de los principales hallazgos del estudio.

Agua pública y el financiamiento de la provisión de agua en Turquía

La responsabilidad del abastecimiento de agua y los servicios de agua y saneamiento en Turquía se divide entre Obras Hidráulicas del Estado (Devlet Su İşleri – DSI) y los municipios. El primero se centra en la construcción y operación de redes de agua rurales, mientras que los últimos supervisan la infraestructura y suministro urbanas de agua.

Actualmente, todos los AAS en Turquía son de propiedad y operación pública (entrevistas 1 a 7; para detalles sobre las entrevistas, ver Apéndice A). Sin embargo, hay ejemplos pasados de la transferencia de la gestión de los sistemas hídricos al sector privado, y la gestión de las AAS puede ser prestada por corporaciones privadas de acuerdo con la ley². Fundada en 1953, DSI es responsable de la construcción y gestión de sistemas de riego e infraestructura hídrica a gran escala. Se financia con cargo al presupuesto central y se centra en la infraestructura necesaria para el riego agrícola, la producción hidroeléctrica, la prevención de inundaciones y los sistemas de agua potable. Como institución para la construcción de infraestructura hídrica en áreas no urbanas,

² El artículo 168 de la Constitución de Turquía sostiene que:

Las riquezas y los recursos naturales estarán bajo la autoridad y a disposición del Estado. El derecho a explorarlos y explotarlos pertenece al Estado. El Estado podrá delegar este derecho en personas físicas o jurídicas por un período determinado. De las riquezas y recursos naturales, aquellos que serán explorados y explotados por el Estado en asociación con personas o entidades jurídicas, y aquellos que serán explorados y explotados directamente por personas o entidades jurídicas estarán sujetos a la autorización explícita de la ley. Según la Constitución, las normas legales en el sector del agua permiten la transferencia de la gestión del agua al sector privado durante ciertos períodos. En este sentido, la gestión pública de los sistemas hídricos no está garantizada sino que depende de las decisiones que tomen las autoridades nacionales y locales.

DSI también se encarga de construir instalaciones para el tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, no desempeña ningún papel en las redes de agua urbanas [Ley n° 1053; Ley n° 6200, ver Kibaroglu, 2020]. Según un entrevistado, DSI lleva la infraestructura hídrica a las puertas de los municipios y a las administraciones de agua y alcantarillado (AAA), y es tarea de las autoridades urbanas organizar el suministro de agua en su jurisdicción y mantener la red urbana (entrevista 3).

DSI puede transferir la gestión de algunos sistemas de riego a asociaciones de riego, que son personas jurídicas públicas encargadas de los sistemas de riego en áreas rurales [Ley n° 6172]. Estas asociaciones firman un protocolo con DSI, cobran tarifas a los usuarios, principalmente agricultores, y mantienen canales secundarios y terciarios. Estos sistemas de riego son importantes porque la mayor parte del agua potable en Turquía se utiliza para riego agrícola. La autoridad de la DSI se impuso sobre estas asociaciones de riego en 2018 [Ley n° 7139], y el Ministerio de Agricultura y Silvicultura puede abolirlas si la DSI lo recomienda [Kibaroglu, 2020].

Todos los municipios están obligados legalmente a supervisar las redes urbanas de agua, mantener el sistema de agua que atiende a los residentes y monitorear la descarga de aguas residuales [Ley n° 5393]. Los municipios metropolitanos (30 grandes ciudades, incluidas las más pobladas como Estambul y Ankara) realizan estas tareas a través de sus AAA, que reciben el 10% de los fondos transferidos por el gobierno central a los municipios metropolitanos del presupuesto general [Ley n° 2560; Alici, 2020: 249]³. Sin embargo, esta transferencia proporciona solo una porción

³ La ley n° 2560 fue promulgada para especificar el mandato y las funciones de ISKI (Estambul AAA). En 1986, se añadió un artículo que hizo que la regulación fuera vinculante para todas las AAA. Desde entonces, el gobierno central transfiere el 10% de los fondos municipales (el dinero asignado a los municipios en el presupuesto general) a la AAA de ese territorio.

minúscula de sus ingresos, que proviene casi en su totalidad de los cargos cobrados a los usuarios [Pehlivan, 2019: 160-161; ver también Yılmaz y Çelik, 2016, para el caso de Estambul]. Dado que las administraciones de agua y los municipios trasladan en gran medida los costos de inversión y mantenimiento a los usuarios, el agua sigue siendo cara en Turquía a pesar de ser suministrada públicamente.

Los municipios metropolitanos y sus AAA financian inversiones en el sector del agua con ingresos, dinero prestado en los mercados internacionales y préstamos del İlbank. Más del 90% de la población de Turquía vive en municipios con sistemas de alcantarillado y más del 78% vive en municipios con instalaciones de tratamiento de aguas residuales [Turkstat, 2021]. Esto implica que existe la necesidad de construir más AAS dentro de las jurisdicciones municipales y que existe una demanda creciente de renovación de las redes de agua (entrevista 4). Bajo estas circunstancias, surgió una diferencia sorprendente entre los municipios más grandes con AAA grandes y establecidas, como Estambul y Ankara, y los municipios más pequeños (incluidas nuevas ciudades metropolitanas como Balıkesir y Mardin, que fueron promovidas a este estado en 2014 juntos con otros 12 municipios). Los municipios más pequeños y las AAA de áreas urbanas más pequeñas carecen de fondos suficientes para emprender nuevas inversiones para satisfacer la demanda de nuevos sistemas de agua y renovaciones (entrevistas 2 y 5).

Como principal institución crediticia que otorga préstamos para inversiones en infraestructura hídrica en Turquía, İlbank es crucial para las áreas metropolitanas pequeñas y medianas. Debido a sus mandatos y estructura única dentro del universo de la banca pública de Turquía⁴, İlbank ha sido una de las instituciones

⁴ İlbank sigue siendo único en el sector financiero de Turquía, pero se pueden encontrar bancos municipales y fondos de desarrollo municipal en varios países, especialmente en Europa, como se ilustra en este número especial. Los mandatos y capacidades de estos bancos municipales

financieras públicas menos afectadas durante los esfuerzos de los gobiernos de reestructuración y privatización a principios del siglo XXI (que se explican más adelante). Fundado en 1933, el nombre original de Ilbank era Municipalities Bank. Durante la década de 1930, la estructura administrativa de Turquía impidió que el banco concediera préstamos a las aldeas y zonas recientemente urbanizadas. En 1945, el banco pasó a llamarse Ilbank (o Iller Bankasi) y se reorganizó para prestar servicios a todos los niveles de los órganos administrativos locales [Ilbank, 2020]. Hay otros dos bancos públicos de desarrollo además de Ilbank en Turquía: Eximbank (establecido en 1987) y el Banco de Desarrollo e Inversión (establecido en 1975). Ambos pertenecen al Ministerio de Hacienda y Finanzas. El Eximbank tiene como objetivo aumentar los ingresos en divisas apoyando a los exportadores, y el Banco de Desarrollo e Inversión describe su misión como contribuir a los esfuerzos de desarrollo y la transformación estructural de la economía. A diferencia de estos dos bancos públicos, Ilbank es propiedad de municipios y administraciones provinciales de Turquía. Como banco público de desarrollo e inversión, sus objetivos legalmente marcados incluyen satisfacer las necesidades de financiamiento de administraciones provinciales y municipios especiales, desarrollar proyectos de inversión para servicios municipales y locales, brindar consultoría y asistencia a los municipios y realizar todo tipo de servicios relacionados con el desarrollo y banca de inversión [Ley n° 6107].

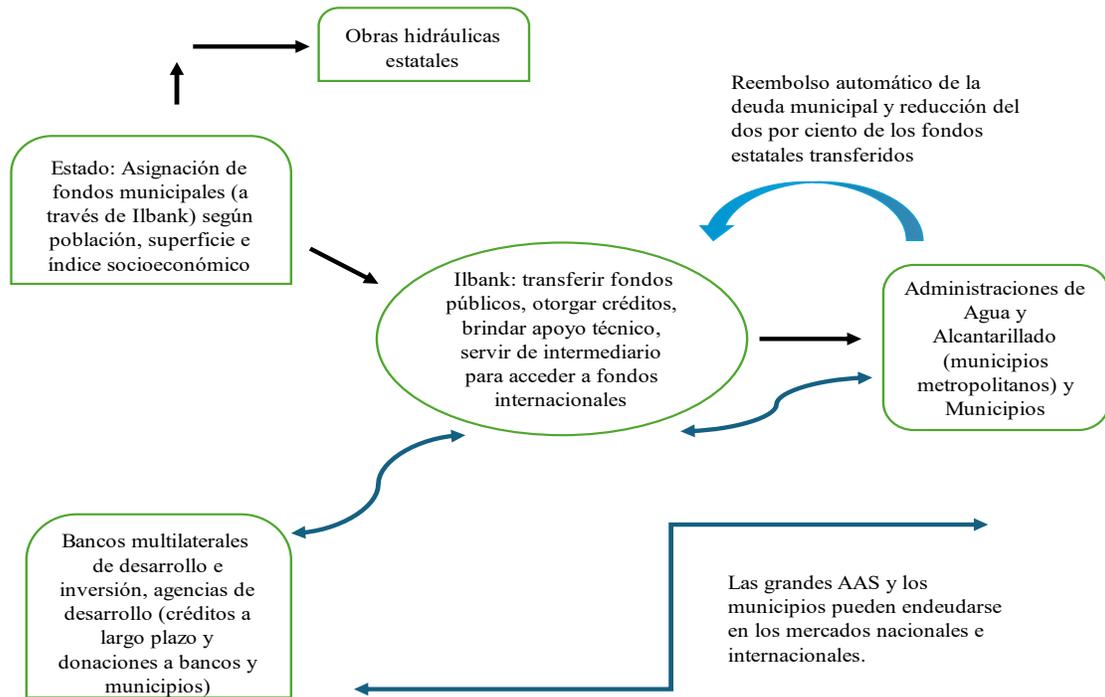
Dado este mandato, Ilbank actúa como consultor en diversos proyectos de infraestructura conducidos por los municipios. También es un intermediario para acceder a fondos internacional. Al ser propiedad de los municipios y estar diseñado para servirles, el contexto institucional y su mandato hacen que Ilbank sea único en el sector bancario de Turquía en términos de financiar el

cambian de acuerdo con el desarrollo de los sistemas financieros y las necesidades de los gobiernos locales.

suministro de agua. Según un entrevistado, no parece haber competencia en el financiamiento pública del agua: “Nadie puede competir porque nadie se atreve a prestar más barato!” (entrevista 1). La posición de Ibank dentro del sistema financiero y su lugar en el financiamiento del agua contradicen la estrategia de Maximizar el Financiamiento para el Desarrollo del Banco Mundial y el enfoque predominante de las instituciones financieras internacionales en el financiamiento del agua y el saneamiento de AAS [McDonald *et al.*, 2021] porque el apoyo de Ibank a las áreas metropolitanas de tamaño pequeño y mediano en Turquía desalienta el desarrollo de financiamiento privado del agua y el florecimiento de opciones de financiamiento mixtas, que combinan préstamos y subvenciones con flujos de capital privado. Sin embargo, el apoyo inigualable de Ibank a los municipios y el conjunto de relaciones entre ellos no son fijos. Ibank colabora con diversas instituciones financieras internacionales, y las demandas de los municipios, y la forma en que las autoridades políticas han interpretado el mandato de Ibank, desempeñan un papel considerable en la configuración de las acciones bancarias.

La Figura 1, que esboza el financiamiento público del agua en Turquía, ilustra los numerosos papeles simultáneos que Ibank desempeña en el apoyo a los servicios e inversiones municipales. Estas funciones municipales no tienen comparación con las de otros bancos, públicos o privados, en Turquía. En cuanto a la división del trabajo mencionada anteriormente, no existe ningún mandato legal para que Ibank dé prioridad al apoyo a determinados órganos administrativos locales. El apoyo de Ibank en el sector del agua depende en parte de la demanda de los municipios y las AAA. Destacados operadores de agua han acumulado experiencia significativa en la gestión de proyectos y pueden emplear profesionales altamente capacitados. Estas AAA más antiguas conservan cierta autonomía de su municipio metropolitano y han desarrollado la capacidad de tomar préstamos de otras instituciones nacionales e internacionales.

Figura 1. Financiamiento público del agua en Turquía y el papel del Ilbank



En general, a los municipios y AAA más pequeños les resulta mucho más fácil acceder a fondos para infraestructura hídrica a través de Ilbank que a través de los mercados financieros internacionales. Por el contrario, las grandes AAA dependen menos del apoyo de Ilbank porque pueden acceder a los mercados internacionales de forma independiente y tienen una estructura fiscal sostenible, si no perfecta [Pehlivan, 2019]. El apoyo técnico del banco también es crucial para las AAA más pequeñas y de reciente creación. Los entrevistados explicaron esta diferencia citando la falta de experiencia en gestión de proyectos en municipios más pequeños y nuevas AAA (entrevista 2) y el invaluable apoyo técnico del banco, al que no se puede acceder de otra manera (entrevista 5). Además, las administraciones de menor escala acceden más fácilmente al crédito a largo plazo a través de Ilbank. En consecuencia, Ilbank sigue ocupando una posición clave en el financiamiento público del agua para muchos actores del sector.

El papel clave de İlbank en el financiamiento público del agua se acepta como casi natural porque es propiedad de los municipios y administraciones especiales provinciales. Sin embargo, como muestran las entrevistas con expertos de İlbank, AAA y DSI, no es un resultado natural. Más bien, la participación de İlbank en el financiamiento del agua ha sido cuestionada tanto en el pasado reciente como en la actualidad. Sin embargo, antes de continuar con este punto, primero ubicaré a İlbank dentro del universo de la banca pública de Turquía.

El universo de banca pública e İlbank

El contenido institucional, las actividades y la evolución de los bancos públicos de Turquía han dependido en gran medida de proyectos políticos históricos. La mayoría de los bancos públicos de Turquía se fundaron para apoyar el programa de industrialización de la recién establecida república después de 1923⁵. A lo largo del siglo XX, los bancos públicos turcos operaron principalmente dentro de un marco desarrollista y apoyaron a grupos de capital y diversos grupos sociales, como campesinos, artesanos, y las pequeñas y medianas empresas tras la transición a la democracia multipartidista (en el período de 1945 a 1950) y mediante la implementación de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en el decenio de 1960 [Türkiye Bankalar Birliği (TBB), 1999]. Históricamente, “los bancos públicos han ayudado a producir, estabilizar y reproducir relaciones capital-trabajo que de otro modo serían explotadoras en Turquía, aunque no sin consecuencias no deseadas” [Marois y Güngen, 2016: 1304].

⁵ Halkbank (Banco del Pueblo) se fundó en 1938 y Vakıfbank en 1954. Halkbank tiene el mandato específico de apoyar la producción industrial mediante el financiamiento de pequeñas y medianas empresas. El mandato de Vakıfbank era movilizar recursos de las wakf (fundaciones con fines específicos) para el desarrollo industrial. Aunque se estableció en 1863, el Ziraat Bank (Banco Agrícola) se reorganizó en 1924 para ampliar las oportunidades de crédito para otras empresas además de apoyar la producción agrícola.

Tras la transición autoritaria al neoliberalismo en los años 1980 y la liberalización de la cuenta de capital en 1989, la nueva estrategia de acumulación dio lugar a ciclos de auges y caídas. Al mismo tiempo, las autoridades comenzaron a confiar en los bancos públicos para mitigar los problemas fiscales de Turquía. La consecuencia de su preferencia fue la acumulación de pérdidas por deber a finales del siglo XX, lo que fue un factor crucial en la crisis financiera de Turquía de 2001 [Marois y Güngen, 2016]. Las pérdidas por deber son pérdidas financieras obligatorias que asumen los bancos públicos mientras apoyan diversos programas gubernamentales y otorgan préstamos a bajo costo. Antes de la crisis financiera de 2001, las pérdidas por deber no tenían que ser pagadas por adelantado por el gobierno. Como resultado, las autoridades turcas permitieron que los bancos públicos acumularan pérdidas por deber impagas, y esto aumentó los riesgos que enfrentaban los bancos públicos a finales de los años 1990 (mismos que contribuyeron a la crisis de 2001).

Después de la crisis financiera de 2001, el gobierno reestructuró los bancos públicos de Turquía como instituciones financieras orientadas al mercado y con fines de lucro, lo que socava aún más sus mandatos de interés público [Marois, 2012: 172-177; Marois y Güngen, 2019: 138-139]. Sin embargo, la reestructuración no resultó en una privatización total de los bancos, a pesar de las inclinaciones de algunos formuladores de políticas económicas neoliberales durante el primer gobierno del Partido Justicia y Desarrollo (AKP) (2002-2007). La crisis financiera mundial de 2008-2009 y los usos anticíclicos de los bancos públicos marginaron aún más los intentos de privatización, ya que estas instituciones financieras brindaron espacio fiscal para el partido gobernante [Marois y Güngen, 2016].

A partir de 2022, Turquía tiene tres bancos públicos universales, tres bancos públicos de desarrollo y tres bancos públicos de participación pública. Las acciones mayoritarias de los dos

mayores bancos públicos recientemente fueron transferidas al Fondo Soberano de Riqueza de Turquía (FSRT), que se estableció en 2016 y ha estado activo desde 2018. El objetivo del FSRT es financiar inversiones nacionales que mejoren el nivel tecnológico del sector manufacturero [Kayıran, 2016; Konukman y Şimşek, 2017]. Aunque la administración Erdoğan pretendía que el FSRT fuera gigantesco, en última instancia sólo involucró a 16 corporaciones (incluidos los dos bancos públicos universales más grandes, Ziraat y Halkbank), con activos transferidos del Estado al fondo. El presidente Erdoğan se nombró a sí mismo director del FSRT en 2018, y los límites de endeudamiento de los subfondos se abolieron en 2020 [Ley n° 7222] para permitir que el FSRT tomara prestado más préstamos y asumiera mayores riesgos [Güngen, 2021]. El AKP estableció dos bancos de participación pública (banco de participación se refiere a la versión turca de los bancos islámicos) (Ziraat Katılım y Vakıf Katılım) en 2015 para profundizar los mercados financieros islámicos. En la década de 2010, los bancos públicos de Turquía se volvieron más instrumentales para proyectos políticos, como proyectos de desarrollo de infraestructura a gran escala [Birinci, 2016]. También se han utilizado para canalizar recursos hacia grupos de capital con estrechos vínculos con el AKP [Tribunal de Cuentas de Turquía (Sayıştay), 2020a, 2020b, 2021] y aliviar, mediante créditos subsidiados, las consecuencias socialmente traumáticas para un segmento considerable de la base electoral del AKP de las fluctuaciones de la economía turca [Güngen, 2020a]. En resumen, durante la última década, los bancos públicos de Turquía se han convertido en los actores más importantes en la gestión de crisis y la expansión crediticia patrocinada por el Estado. Los bancos públicos se han convertido en el medio clave para satisfacer las demandas de diversos grupos sociales y, en última instancia, mantener el bloque social que apoya a los sucesivos gobiernos del AKP y, desde 2018 en adelante, a la administración presidencial de Erdoğan [Akçay y Güngen, 2022; Güngen, 2020a]. Como resultado, su participación en el mercado crediticio de Turquía

aumentó de alrededor del 25% a principios de la década de 2000 a más del 40% a fines de la década de 2010 [Marois y Güngen, 2016; véanse también los boletines semanales de la Agencia de Regulación y Supervisión Bancaria, 2014-22].

Cuadro 1. Perfil de Ilbank

Fecha de fundación:	1933 (tomó su nombre actual en 1945)
Propiedad:	100% de municipios y administraciones provinciales
Activos:	US\$6.08 mil millones (2020)
Pasivos:	US\$3.44 mil millones (2020)
Rendimiento sobre activos:	5% (2020)
Calificación crediticia:	largo plazo AAA estable/corto plazo A-1 estable/largo plazo FX BB+ estable (otorgado por Kobirate en 2017)
Préstamos totales:	US\$4.22 mil millones (2020)
Calificación (por activos) en el país:	14 de 48 bancos, tercer mayor banco de desarrollo entre 15 bancos de desarrollo en Turquía (2020)
Porcentaje de mercado:	0.8% de activos totales en el país (2020)
Sistema de agua y saneamiento (AAA) tamaño de portafolio:	19% del portafolio (2019)
Tamaño de portafolio de bonos verdes:	ninguno (2021)

Hoy en día, la administración Erdoğan utiliza bancos universales públicos para diversos fines, incluida la reestructuración de la deuda de empresas y hogares [Güngen, 2020a]. Continuando con el creciente activismo de la década de 2010, la administración los ha utilizado para lanzar campañas de crédito con tasas de interés reducidas para estimular la economía. La carga de los ingresos perdidos⁶ que surgen de tales campañas son pagadas directamente

⁶ Después de la reestructuración del sistema bancario en 2001, las pérdidas de derechos derivadas de préstamos específicos y créditos baratos concedidos a grandes segmentos sociales fueron pagadas por el Tesoro turco en el mismo mes en que se incurrieron y fueron calificadas como pérdidas de ingresos hasta 2021. A pesar de la controversia de terminología, las pérdidas de ingresos se contabilizaron como pagos por pérdida de derechos hasta nuevos cambios en 2020-21. Se pueden rastrear mensualmente en los gastos presupuestarios de Turquía.

por el Tesoro al banco público que incurre en pérdidas. El nuevo mecanismo de pérdida de ingresos evita minar las calificaciones crediticias de los bancos públicos, mientras que el costo de las campañas se pospone para el futuro y se convierte gradualmente en deuda pública. En los últimos años, incluso durante la pandemia de Covid-19, las pérdidas totales de ingresos derivadas de estas campañas de crédito aumentaron rápidamente. Sin embargo, el monto total de las pérdidas en 2020 siguió siendo inferior al 1% de los ingresos presupuestarios totales [Ministerio de Tesoro y Finanzas de Turquía, 2021], lo que hace que los préstamos de los bancos públicos sean una opción eficaz y menos costosa para estimular la actividad económica para los responsables de la formulación de políticas.

İlbank mantiene su posición única entre los bancos públicos de desarrollo de Turquía ya que legalmente es propiedad de los municipios y administraciones provinciales, no del Ministerio de Hacienda y Finanzas. A finales de 2021, İlbank tenía un capital nominal de 30 mil millones de liras turcas (TRY) (aproximadamente 4.3 mil millones de dólares), de los cuales 22.5 mil millones de TRY fueron capital pagado. La fuente de capital recurrente del banco siempre ha sido los ingresos municipales. El Ministerio de Hacienda y Finanzas de Turquía transfiere la parte de los ingresos fiscales de cada municipio utilizando la infraestructura de İlbank, e İlbank añade una pequeña parte de los fondos transferidos a sus reservas. En 2008, el dinero que debía tomarse de los fondos municipales y transferirse al İlbank se fijó en el 2%. Además, el 30% de los rendimientos anuales del banco vuelven a sus reservas para aumentar su capacidad crediticia año tras año. En resumen, İlbank sigue siendo un banco de tamaño mediano (Cuadro 1) e intenta aumentar sus recursos.

Para añadir capacidad financiera, el Estado transfiere recursos a İlbank a través de varios protocolos, sin lo cual la capacidad del banco se vería significativamente disminuida. En 2019, el

programa de inversión de Ilbank ascendió a 7,440 millones de TRY (alrededor de 1,300 millones de dólares) (préstamos a municipios, subvenciones y actividades de desarrollo de recursos), de los cuales el 22% provino de protocolos nacionales e internacionales. En 2020, el volumen del programa de inversión fue de 10.600 millones de TRY (alrededor de 1.500 millones de dólares estadounidenses), y el 32% del total de los recursos utilizados estuvo relacionado con protocolos nacionales e internacionales [Ilbank, 2020, 2021].

Ilbank ha sido un socio crucial en Turquía para varias instituciones financieras internacionales en la concesión de préstamos y subvenciones municipales. Ha asumido el papel principal en canalizar fondos a largo plazo a municipios turcos a los que se accede a través del Banco Mundial, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa [Fonseca *et al.*, 2021; Ilbank, 2022a]. En los últimos años, las colaboraciones público-públicas en las que participó Ilbank tomaron principalmente la forma de que Ilbank se uniera a proyectos de transformación de bienes raíces y transporte urbano conducidos por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanización y Cambio Climático (antes de octubre de 2021, el nombre del ministerio fundado en 2011 era el Ministerio de Medio Ambiente y Urbanización). Esta orientación estaba en línea con los intentos de estimular el crecimiento económico en un contexto de crecientes problemas económicos.

Aunque los municipios turcos son dueños de Ilbank, la estructura antidemocrática de gobierno del banco proporciona al ministerio un poder significativo sobre el uso de los recursos de Ilbank (que se explican a continuación). Los gobiernos del AKP y (a partir de 2018) la administración Erdoğan impulsaron a Ilbank hacia proyectos de transformación urbana. Sin embargo, Ilbank también continuó abordando la creciente demanda de los municipios por

servicios, incluida el financiamiento del agua. Por lo tanto, el apoyo de İlbank a los AAS públicos sigue siendo controvertido y puede utilizarse para ejemplificar su papel actual en el financiamiento de servicios municipales.

El desempeño de İlbank en el sector de agua y sus desafíos

La lenta deriva de la economía turca hacia la crisis a finales de la década de 2010 redujo drásticamente los ingresos municipales totales en términos reales a partir de 2018 [Ministerio de Tesoro y Finanzas de Turquía, 2022]. Incluso antes de la crisis de 2018-19 en Turquía, tanto los municipios metropolitanos como las administraciones más pequeñas enfrentaban dificultades para acceder a préstamos a largo plazo para proyectos de transporte, renovación urbana, saneamiento y alcantarillado. Existe un límite al *stock* de deuda de los municipios, instituciones afiliadas y corporaciones afiliadas, que se calcula cada año según los ingresos anuales y el índice de revaluación, y se declara oficialmente. Los municipios también pueden emitir bonos y pedir prestado en los mercados financieros internacionales para financiar proyectos. No existen datos facilitados por el sector bancario que den el volumen de préstamos concedidos a municipios de Turquía. En los últimos años, algunos municipios metropolitanos han recurrido a instituciones financieras internacionales para proyectos de infraestructura a gran escala, principalmente porque no podían obtener nuevos préstamos de los bancos públicos de Turquía. No solo la crisis económica, sino también el enfoque politizado de los préstamos, promovido aún más por la administración de Erdoğan después de las elecciones locales de 2019, pueden contarse entre las razones del creciente interés de los municipios metropolitanos en las instituciones financieras internacionales.⁷

⁷ Las victorias electorales de los partidos de oposición cambiaron el panorama municipal tras las elecciones locales de 2019 en Turquía. Más de la mitad de la población vivía en municipios controlados por partidos de oposición después de 2019. Sin embargo, esta proporción cambió drásticamente a finales de 2019 y 2020. Un total de 48 municipios anteriormente gobernados

Como el banco de las administraciones locales, Ilbank alberga las cuentas de los municipios y es su principal socio financiero para acceder tanto a fondos internacionales como a recursos públicos nacionales. También lleva a cabo trabajos de proyectos para muchos AAA municipales, sistemas de alcantarillado, inversiones en energía renovable e iniciativas de transformación urbana. A pesar de la pandemia de Covid-19, por ejemplo, Ilbank finalizó 169 proyectos de inversión durante 2020 como socio o como principal empresario [Ilbank, 2021]. La posición única del banco en el sistema financiero de Turquía también se aplica al sector del agua. Según los entrevistados, Ilbank monopoliza los préstamos para agua y saneamiento concedidos a municipios pequeños y medianos. También transfiere subvenciones del gobierno central a municipios más pequeños para completar sus inversiones en infraestructura hídrica. No hay ningún caso en el que los bancos públicos turcos financien conjuntamente proyectos hídricos. A pesar de la falta de asociaciones financieras público-públicas en el sector del agua de Turquía, la experiencia de Ilbank confirma los beneficios de tener una institución financiera pública que preste servicios a los municipios. El personal de Ilbank destacó la experiencia del banco en la obtención de capital y la gestión de fondos para los municipios (entrevistas 1, 2, 4 y 6). Las asociaciones financieras público-públicas que faltan en el sector del agua se pueden observar en los planes de transformación urbana de la administración Erdoğan. En los últimos años, Ilbank se ha unido a otros bancos comerciales en varios proyectos

por el Partido Democrático Popular ahora están gobernados por administradores designados por el Ministerio del Interior y aumentaron las tensiones entre los municipios gobernados por los partidos de oposición y el Ministerio del Interior.

Los préstamos politizados y el uso de subvenciones ganaron importancia en los últimos años. En 2020, por ejemplo, el 99% de los proyectos de infraestructura a los que Ilbank transfirió subvenciones del gobierno central pertenecían a los partidos que apoyaban a la administración de Erdoğan [Bildircin, 2022]. En mis entrevistas, algunos expertos dieron a entender que era más fácil y rápido para los municipios del AKP acceder a préstamos para inversiones en infraestructura.

inmobiliarios y ha firmado un protocolo tanto con las filiales de los bancos públicos universales como con el FSRT para trabajos de infraestructura para el Centro Financiero de Estambul, el proyecto de una década del AKP para convertir Estambul en un centro financiero regional y un centro alternativo para las finanzas islámicas [Güngen, 2019].

Para el 2020, Turquía contaba con 1,068 instalaciones municipales de tratamiento y saneamiento de aguas residuales [Turkstat, 2021]. La Encuesta de Población y Salud de Turquía [Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (HUNEE), 2018] estima que más del 96% de la población tiene acceso a servicios básicos de agua potable. Sin embargo, esto no significa que las inversiones en infraestructuras hídricas vayan a disminuir en el futuro. La demanda de nuevos sistemas de saneamiento y mantenimiento y de renovación de los sistemas urbanos de agua y alcantarillado garantizará que İlbank tenga un flujo constante de nuevas propuestas. İlbank intenta elaborar planes a medio plazo para el calendario de inversiones, aunque el número real de proyectos financiados cambia según las exigencias municipales. Según el informe anual de İlbank [İlbank, 2022a], de 36 proyectos en el plan de inversión de İlbank para 2022-2024, 19 están en el sector del agua. De los 302 proyectos que İlbank completó en 2021, 63 estaban relacionados con agua y 39 con sistemas de alcantarillado [İlbank, 2022a]. No hay cifras exactas para los préstamos relacionados con agua y saneamiento para períodos más largos. En 2019, los préstamos relacionados con agua y saneamiento representaron el 19% de la cartera total de préstamos de İlbank [Fonseca *et al.*, 2021: 54]. Dado que más de la mitad de sus inversiones previstas para 2022-2024 son para la construcción y el mantenimiento de sistemas de agua y alcantarillado, podemos esperar que la proporción crezca en los próximos años. Sin embargo, esta proporción también depende en parte de la interpretación del mandato de İlbank por parte de las autoridades políticas bajo la estructura actual. A partir de 2021, el número de

proyectos y edificios de infraestructura municipal, no relacionados con el sector del agua y completados ese año, superó el número de proyectos de inversión en el sector del agua completados. Aun así, el sector del agua representa la mayor parte de los nuevos proyectos del banco según el plan de inversión [Ilbank, 2022a].

SUKAP como ejemplo

El aparente monopolio de Ilbank en préstamos de agua y saneamiento para pequeñas y medianas empresas municipios se ha consolidado con proyectos como el Proyecto de Servicios Municipales y el SUKAP (Proyecto de Infraestructura de Agua y Alcantarillado). Las negociaciones para el Proyecto de Servicios Municipales entre el Ministerio de Fomento, Hacienda, y el Banco Mundial comenzaron en 2003. En la primera etapa del proyecto (aprobada en 2005), el Banco Mundial proporcionó 212 millones de Euros a Ilbank. El proyecto no tenía una concentración geográfica y pretendía aumentar el ritmo de las inversiones en agua. Le siguió un segundo acuerdo en 2010 por 178 millones de Euros. Ilbank era un intermediario entre el Banco Mundial y los municipios. El endeudamiento de Ilbank en este proyecto estaba respaldado por una garantía estatal contra el incumplimiento. Luego, Ilbank otorgó créditos a largo plazo a 14 municipios, que continúan con los pagos.

Ilbank continúa trabajando con instituciones financieras internacionales después de este primer contrato, que consideró un éxito. El principal problema en estas relaciones de largo plazo es el riesgo cambiario que asume el banco. Aunque no fue una preocupación a principios de la década de 2010 e Ilbank presenta un balance sólido (Cuadro 2), la depreciación de la moneda puede convertirse en un obstáculo dada la crisis monetaria de 2018 y la rápida devaluación de la lira turca en los últimos años.

Cuadro 2. Activos y préstamos de İlbank, 2012-20
(Mil millones de Dólares)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Activos totales	7.09	6.88	7.02	6.33	6.20	6.62	6.12	6.07	6.08
Pasivos totales	1.60	1.86	1.86	2.10	2.19	2.27	2.97	2.88	3.44
Préstamos y avances brutos	5.02	5.32	4.95	4.42	4.60	5.94	5.37	4.78	4.22
Rendimiento sobre activos (%)	2.43	2.39	3.38	3.32	4.08	4.21	5.81	5.22	5.00
Rendimiento sobre acciones (%)	3.29	3.36	4.87	4.82	6.61	6.54	9.61	9.02	9.20

Fuente: BankFocus. Los volúmenes de activos, pasivos y préstamos se obtienen convirtiendo los datos de TRY a USD de acuerdo con los datos del tipo de cambio anual del Banco Central de Turquía.

SUKAP se inició en 2011. Es un proyecto nacional que aborda las necesidades de infraestructura hídrica de los municipios. En el marco de SUKAP, İlbank presta el 100% de los costos de inversión a los municipios con una población superior a 25,000 habitantes. De forma notable, los préstamos de SUKAP excepcionalmente no cuentan como añadidos a la deuda municipal según la Ley de Municipios. Para los municipios más pequeños, İlbank concede crédito a largo plazo por el 50% del costo de inversión. Para cubrir el resto, estos municipios pueden obtener subvenciones del gobierno central para el desarrollo transferidas a las autoridades locales por İlbank. A finales de 2021, SUKAP había movilizado 13,300 millones de TRY (1,490 millones de dólares), el 41% de los cuales eran subvenciones [İlbank, 2022b]. Sigue siendo el programa de préstamos emblemático para el sector del agua de Turquía.

Desafíos: estructura antidemocrática y el aprieto fiscal

La posición única de İlbank en el sector del agua le otorga una influencia significativa. Sin embargo, como banco público, sus actividades son controvertidas, con controversias en curso e importantes desafíos. Por ejemplo, durante su última reorganización (2011-2012), en consonancia con las exigencias del

recién fundado Ministerio de Medio Ambiente y Urbanización, el mandato de Ilbank se amplió para incluir la realización de proyectos inmobiliarios y urbanos especiales [Decreto N° 648]. El personal de Ilbank y los expertos del banco esperaban que durante este período se formara una nueva institución a partir del banco que se pareciera a la Administración Masiva de Vivienda de Turquía (Toplu Konut Idaresi – TOKI), famosa por su apoyo al auge de la construcción en Turquía (entrevista 4) [ver también Doğru, 2016; Yeşilbağ, 2020]. Aunque Ilbank aún no ha retirado recursos de otros proyectos, sus recursos podrían usarse principalmente para proyectos inmobiliarios si el ministerio así lo decide. El ministerio podría hacer esto porque nombra a cuatro de los seis miembros de la junta directiva, y el director general es seleccionado por el presidente [Okur, 2019].

Los municipios están igualmente representados en las reuniones de la asamblea general de Ilbank, lo que podría parecer desventajoso para los municipios metropolitanos [Okur, 2019]. Sin embargo, los municipios no tienen poder en los procesos clave de toma de decisiones de Ilbank ni en la preparación del presupuesto. La administración Erdoğan puede posponer los pagos del préstamo o reestructurar la deuda por su propia voluntad. Las autoridades locales no pueden aprovechar el poder de Ilbank para sus agendas si contradicen las preferencias de la presidencia. La actual estructura antidemocrática está diseñada para erigir obstáculos a la participación significativa de los municipios en los procesos de toma de decisiones. Además, los auditores del banco son designados por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanización y Cambio Climático y el Ministerio de Hacienda y Finanzas [Okur, 2019]. Dada la exposición del sector de la construcción de Turquía a las tasas de interés y las restricciones crediticias, el cambio de mandato de 2011 sigue siendo un péndulo oscilante. El uso de Ilbank para apoyar al sector de la construcción crea el riesgo de que los municipios más pequeños enfrenten dificultades para acceder a servicios de consultoría y fondos muy necesarios. En

estas circunstancias, se podrían desviar más recursos de İlbank a proyectos inmobiliarios. Los intentos iniciales de convertir el banco en una casa financiera especial para bienes raíces no tuvieron éxito principalmente porque el gobierno central no logró desarrollar un mecanismo financiero alternativo, mientras que İlbank continuó otorgando préstamos a largo plazo para infraestructura municipal.

Oficialmente, İlbank (2021) está adoptando este cambio de mandato hacia el sector inmobiliario. El banco ha presentado esta reorientación desde principios de la década de 2010 como una nueva forma de colaborar con municipios y lo promueve como una forma de transformación urbana. İlbank tiene planes de comprar algunos terrenos municipales y trabajar con los municipios para diseñar nuevos proyectos de vivienda. İlbank presenta el enfoque inmobiliario con dos objetivos principales: primero, reducir la presión financiera sobre las administraciones municipales; y segundo, apoyar la transformación urbana necesaria para prepararse para desastres naturales como los terremotos [İlbank, 2021: 26-27; 2022a: 30-31]. En particular, la amenaza de desastres naturales se ha utilizado durante mucho tiempo en Turquía para legitimar nuevos proyectos de vivienda [Saraçoğlu y Demirtaş-Milz, 2014]. Sin embargo, dado que Turquía ya tiene uno de los volúmenes de producción de viviendas más altos de Europa [Erol, 2019], la adicionalidad del apoyo de İlbank a tales proyectos sigue siendo cuestionable. Más importante aún, el giro de İlbank hacia el sector inmobiliario agotará los valiosos recursos necesarios para obtener préstamos baratos para construir y mantener los AAA municipales.

Otro desafío reside en los problemas fiscales del Estado turco a finales de la década de 2010. La crisis de 2018-19 en Turquía y la caída de la pandemia de Covid-19 redujeron los ingresos de los municipios. La caída de los ingresos municipales fue mitigada en parte por transferencias del presupuesto central, mientras que el

gasto total cayó en términos reales desde 2018 [Ministerio de Tesoro y Finanzas de Turquía, 2022]. La restricción fiscal que enfrentan muchas administraciones locales aumentó su dependencia de Ilbank. Al mismo tiempo, la volatilidad financiera y el creciente volumen de deuda pública de Turquía obligaron a la administración Erdoğan a obligar a los municipios a pagar cualquier aumento de la capacidad financiera de Ilbank. La última inyección de capital a Ilbank (iniciada en 2019) no se financió mediante una emisión especial de bonos (como fue el caso de los bancos públicos universales), sino reteniendo del gobierno central algunos de los fondos que se transferirían a los gobiernos locales.

Después de la decisión de 2019 de aumentar su capital nominal de 18 mil millones a 30 mil millones de TRY (alrededor de 5,28 mil millones de dólares en ese momento), Ilbank comenzó a retener las transferencias del gobierno central a las administraciones locales. Aunque esta inyección de capital fortalece a Ilbank a medio y largo plazo, es costosa para los municipios y se ha vuelto controvertida durante la pandemia de Covid-19. En otras palabras, aunque la inyección de capital fue consistente con la dependencia del banco de los fondos municipales como fuente recurrente de capital, parecía como si los municipios estuvieran apoyando a Ilbank en lugar de que Ilbank apoyara a los municipios en medio de la crisis económica y en la primera ola de la pandemia.

Esto contrasta con la forma en que otros bancos públicos de todo el mundo apoyaron explícita y audazmente a gobiernos y municipios en el momento del brote de Covid-19 [Barrowclough y Marois, 2022]. Después de una fuerte reacción de varios municipios y de la Unión de Municipios de Turquía, Ilbank pospuso la retención de dinero para capitalización en 2020. Durante los primeros meses de la pandemia de Covid-19, sin embargo, Ilbank no aplazó los pagos de los préstamos municipales para apoyar a las administraciones locales durante la pandemia. Sin embargo, finalmente, después de una intensa presión por parte

de la Unión de Municipios de Turquía, İlbank cambió su política y pospuso los reembolsos de los préstamos de los municipios tras un decreto presidencial [Güngen, 2020b]. Según Fatma Şahin, presidenta de la Unión de Municipios desde 2018 en adelante, el sindicato solicitó al Ministerio y a la Presidencia el cambio de política de İlbank [Karadeniz, 2020]. İlbank tomó la decisión de aplazar después de las negociaciones entre el sindicato y el ministerio, demostrando que quienes tomaban las decisiones clave no eran los municipios y las administraciones provinciales sino el gobierno central.

Estas características nos recuerdan tanto el papel crucial de İlbank en el financiamiento municipal proyectos y los límites del apoyo bajo una estructura de gobernanza antidemocrática. Estos límites pueden verse en el financiamiento del agua y el apoyo a las inversiones públicas en agua, y pueden erosionar la perspectiva de propósito público dominante en el sector del agua en el mediano a largo plazo.

El agua como tarea del sector público

Según todos los entrevistados, İlbank, sus expertos y los demás actores públicos en el financiamiento del agua comparten un sentido de propósito público. Este sentido de tarea pública, sin embargo, no significa que Turquía careciera de ejemplos de privatización en el aprovisionamiento de agua pública. Ha habido algunos ejemplos de transferencia de la gestión de los sistemas hídricos al sector privado en el pasado, ya sea privatizando parte de los servicios de agua y tratamiento de aguas residuales o proporcionando al sector privado el derecho de prestar servicios de agua y mantener la red mediante acuerdos de concesión de servicio público [Çalcalı, 2014]. Actualmente, las AAA pueden transferir parte de su servicios al sector privado. Sin embargo, los precios del agua aumentaron significativamente después de los esfuerzos de privatización apoyados por el Banco Mundial en algunas provincias durante la década de 1990 (por ejemplo,

Antalya de 1997 a 2002). La experiencia todavía persigue a las administraciones municipales que tienen que considerar las elecciones y las ramificaciones políticas (entrevistas 2 y 4). Los contratistas privados aún pueden participar en la construcción de instalaciones e incluso pueden aplicar bajo ciertas circunstancias a los bancos públicos (específicamente, Ilbank) para préstamos (entrevista 4). Sin embargo, todos los entrevistados afirmaron que la gestión de los sistemas de agua y alcantarillado se considera una tarea del sector público.

Además de los préstamos de Ilbank a municipios y administraciones de agua para inversiones en agua urbana, la experiencia en planificación y la capacidad institucional del DSI apoyan a las inversiones en infraestructura en áreas rurales y ayudan a la gestión de cuencas hídricas (entrevistas 3 y 7). Aunque las relaciones entre las administraciones del agua y DSI no siempre son fluidas, DSI, Ilbank y las grandes AAA mantienen el apoyo al agua pública. Ilbank sigue activo en el diseño de proyectos hídricos, ya que tiene una relación orgánica con los municipios y vínculos con la mayoría de las AAA. Sin embargo, el apoyo tanto de Ilbank como de las administraciones locales al sector público del agua no debe darse por sentado, ya que existen muchos desafíos. Por ejemplo, la mayoría de los municipios no cuentan con una estrategia de mitigación climática ni una planificación a largo plazo.

Estos desafíos quedan ejemplificados por la casi catástrofe del verano de 2021 en aguas costeras de Turquía. Grandes secciones de la costa sufrieron una amplia contaminación por mucílago y agua de mar, lo que causó problemas generalizados a la pesca y el turismo y amenazó la diversidad ecológica [Çevre Mühendisleri Odası (ÇMO), 2021]. Los municipios y los expertos marinos buscan ahora soluciones para salvar vida marina en los mares de Mármara y Egeo del Norte. La mayoría de los expertos entrevistados argumentó que estas regiones necesitaban cambiar

sus sistemas de saneamiento y descarga de agua y afirmó que habría varios proyectos en los próximos años para reducir la contaminación marina⁸. Aunque se agravó por el cambio climático, el mucílago fue causado principalmente por sistemas de saneamiento inadecuados en las regiones costeras y por protocolos de descarga de agua no monitoreados. Los municipios y las AAA sólo movilizaron personal cuando resultó imposible pescar o nadar. Ibank aún no ha liderado ningún proyecto destinado a preservar la vida marina en estas áreas. Sin embargo, la casi catástrofe socava la narrativa de éxito de Turquía en el desarrollo de infraestructura hídrica, la postura supuestamente proactiva de Ibank sobre la sostenibilidad y la capacidad de Ibank, la cual el Banco Mundial enfatizó al otorgar préstamos para proyectos vinculados a la sostenibilidad [Banco Mundial, 2019: 53-54].

¿Un sistema integrado de gestión del agua?

Existe una gran necesidad de financiamiento, particularmente en el Sur Global, para alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 de las Naciones Unidas (es decir, garantizar el acceso al agua y al saneamiento para todos) [McDonald *et al.*, 2021]. Desde la perspectiva de las instituciones financieras internacionales, el uso de la capacidad financiera pública para satisfacer la demanda debería limitarse a una “adicionalidad pro mercado” [Marois, 2021: 69-70]. Tal perspectiva de reducción de riesgos indica la necesidad de instituciones financieras públicas cada vez más orientadas al mercado y de una habilitación liderada por el Estado para el financiamiento del sector privado [para una

⁸ Cuando se les preguntó sobre los proyectos futuros de Ibank o los problemas más urgentes en el sector del agua, los entrevistados ubicaron la crisis climática y la protección del medio ambiente en los primeros lugares de la lista de prioridades (cuestiones de sostenibilidad similares se plantean en otras partes de este número especial, en particular por el Banco Holandés del Agua). Los objetivos de los informes recientes de Ibank incluyen el apoyo a proyectos de energía renovable y la reducción de las emisiones de carbono. Sin embargo, Ibank todavía carece de una estrategia ambiental integral, mientras que los municipios de Turquía están mal equipados para hacer frente a las ramificaciones de la crisis climática.

evaluación, véase Gabor, 2021; Mertens y Thiemann, 2018]. Sin embargo, en el sector del agua, ni el financiamiento privado ni el financiamiento mezclado, que combina préstamos y subvenciones con flujos de capital privado, pudieron lograr el impacto deseado a finales de la década de 2010 [McDonald *et al.*, 2021]. Mientras tanto, como se evidencia en este número especial, los bancos públicos pueden financiar directa y adecuadamente a los operadores públicos de agua y las inversiones en infraestructura de AAA. El caso turco también ofrece lecciones notables sobre los éxitos y los fracasos en el logro de las metas del ODS 6.

A principios de la década de 2000, de acuerdo con su mandato, Ilbank se movilizó para colaborar con administraciones locales para alcanzar los objetivos universales de suministro de agua y saneamiento. Debido a pasos cruciales que el banco ha tomado desde entonces, la mayoría de la población de Turquía ahora puede acceder a servicios básicos de agua potable y Turquía puede afirmar que ha cumplido el primer objetivo del ODS 6 antes de la fecha límite. Sin embargo, aún no han cumplido otros objetivos igualmente importantes, como reducir la contaminación, minimizar la descarga de aguas residuales no tratadas, proteger ecosistemas relacionados con el agua y el desarrollo de una gestión integrada de los recursos hídricos. En resumen, Ilbank, los municipios y los ministerios responsables de proteger las cuencas hídricas y el medio ambiente de Turquía tienen un largo camino por recorrer.

A principios de 2022, no hay estimaciones precisas de la inversión requerida y proyecciones sobre la pobreza hídrica que probablemente enfrentará Turquía en los próximos años. décadas. A principios de la década de 2000, las instituciones estatales estimaron que la inversión total en AAA entre 2007 y 2023 alcanzaría los 18,000 millones de Euros [unos 21,250 millones de dólares; Kalkınma Bakanlığı, 2018]. Sin embargo, no ha habido ninguna estimación actualizada de la brecha de infraestructura, en

parte debido a los planes previstos de gestión de cuencas hídricas, que no se completarán hasta 2023, según el Ministerio de Agricultura y Silvicultura [Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018], y en parte debido a la falta de coordinación entre numerosos poderes estatales que comparten responsabilidades en la gestión del agua.

La gestión sostenible de AAA también sigue siendo un problema. Muchos entrevistados se preocuparon de que ni los centros urbanos no metropolitanos ni las administraciones locales más pequeñas podrían afrontar los gastos de mantenimiento y operación de AAA. De hecho, el Comisión Especial del Ministerio de Fomento (Oficina de Estrategia y Presupuesto bajo la presidencia de Erdoğan) señaló que algunas autoridades locales no pudieron utilizar AAA recién construidos debido a restricciones fiscales [Kalkınma Bakanlığı, 2018: 72].

Como lo indican la necesidad de infraestructura hídrica y los problemas mencionados anteriormente, es necesaria una movilización integral de recursos financieros estatales para hacer frente a los metas restantes del ODS 6. Mientras tanto, sigue siendo vital aumentar la capacidad de İlbank para enfrentar los desafíos, como el mantenimiento de AAA en medio de la aproximación de la pobreza de agua, y construir un sistema integrado de gestión del agua en el contexto de la crisis climática.

Conclusiones

Aunque conservan restos de un pasado desarrollista, los grandes bancos públicos universales de Turquía han evolucionado hasta convertirse en instituciones con fines de lucro bajo el neoliberalismo. En las últimas décadas, el contenido social de la banca pública en Turquía ha reflejado la mentalidad de gobierno pragmática, neoliberal y autoritaria del gobernante AKP. Sin embargo, debido a su posición específica dentro del aparato financiero del Estado, İlbank se ha visto afectado por esta transformación de manera prolongada y mitigada. El banco apoya

proyectos municipales y proporciona a las administraciones locales conocimientos técnicos para proyectos urbanos. También media entre las administraciones locales turcas y las instituciones financieras internacionales. El mandato de Ilbank y la organización del sector del agua en Turquía hacen que el banco sea indispensable para financiar proyectos de agua en áreas urbanas.

Varios factores determinan las funciones de Ilbank en el sector del agua. Entre los desafíos que Ilbank enfrenta, dos de ellos siguen siendo particularmente cruciales: el principal desafío en los últimos años ha sido el deseo del AKP de reorientar a Ilbank hacia proyectos inmobiliarios. Los esfuerzos del gobierno aún no han transformado por completo las actividades de Ilbank, por lo que la cartera de AAA del banco podría seguir creciendo en el futuro cercano. La administración de Erdoğan tampoco pudo reemplazar los servicios de Ilbank (por ejemplo, privatizando las finanzas del sector del agua) manteniendo el apoyo a nivel municipal. El ejemplo de Ilbank muestra que una institución financiera pública puede satisfacer las demandas de diversos actores en el sector del agua, acceder a fondos internacionales a largo plazo en nombre de las autoridades públicas locales, servir a fines públicos y reforzar la percepción pública positiva del agua. Aun así, la administración Erdoğan continúa presionando a Ilbank para que financie nuevos proyectos inmobiliarios.

El segundo desafío importante en relación con las acciones de Ilbank y las posibles asociaciones público-públicas en el sector hídrico de Turquía proviene de perspectivas que apoyan al financiamiento privado en inversiones en agua. Las instituciones financieras internacionales con las que Ilbank coopera continúan enfatizando las opciones de combinación y pidiendo el uso de la capacidad financiera pública para eliminar el riesgo del financiamiento privado en el sector del agua.

Ilbank tiene el potencial de desempeñar un papel más importante en la prestación de finanzas sostenibles, cumplir con su mandato

de desarrollar nuevos proyectos de inversión en materia de servicios municipales, avanzar en sus relaciones con los operadores de agua y ayudar a desarrollar la gestión integrada del agua y el saneamiento en Turquía. Sin embargo, la actual estructura de gobernanza antidemocrática de Ibank restringe la participación municipal y representa una amenaza de erosionar su enfoque de propósito público. Este estudio demostró que la capacidad financiera pública de Turquía ha sido crucial para aumentar el acceso a los servicios básicos de agua potable en las últimas décadas. Sin embargo, todavía es necesario desarrollar una gestión integrada de agua y saneamiento para proteger los recursos hídricos y evitar más contaminación. Reformar Ibank para aumentar la influencia de los municipios dentro de su estructura de gobernanza y hacer que las políticas crediticias sean totalmente transparentes podría preparar mejor a Ibank para desarrollar una gestión integrada de AAA. También permitiría que el conocimiento técnico acumulado de Ibank se utilizara en colaboraciones público-públicas.

Las investigaciones futuras deberían abordar el impacto de la reciente crisis económica en Turquía y la pandemia de Covid-19 en las relaciones entre los municipios e Ibank. Combinada con las estrategias de supervivencia política de la administración Erdoğan, la restricción fiscal que enfrentan los municipios también podría socavar el apoyo técnico y financiero que brinda Ibank. Más importante aún, Ibank tendrá que abordar la crisis climática y sus ramificaciones con las administraciones locales. La pregunta es si se pueden promover los papeles cruciales desempeñados por Ibank en el sector hídrico de Turquía y si se puede lograr un sistema integrado de gestión sostenible del agua utilizando recursos financieros públicos. En medio de los desafíos existentes y futuros, esta pregunta se extiende a los debates académicos y políticos sobre la necesidad de recuperar las instituciones financieras públicas para que sirvan a los intereses públicos de manera responsable.

Referencias

- Agencia de Regulación y Supervisión Bancaria. [2014–22]. Weekly bulletins (Banking sector data). Accesado Mayo 20, 2022, de <https://www.bddk.org.tr/BultenHaftalik/en>
- Akçay, Ü. [2021]. Authoritarian consolidation dynamics in Turkey. *Contemporary Politics*, 27(1), 79–104. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1845920>
- Akçay, Ü., y Güngen, A. R. [2022]. Dependent financialisation and its crisis: The case of Turkey. *Cambridge Journal of Economics*, 46(2), 293–316. <https://doi.org/10.1093/cje/beac006>
- Alıcı, O. V. [2020]. Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 11(42), 247–268. <https://dergipark.org.tr/en/pub/taad/issue/58517/857923>
- Banco Mundial. [2019]. International bank for reconstruction and development project paper on a proposed additional loan in the amount of Eur 500 million (USD560.6 million equivalent) to İller Bankasi Anonim Sirketi with a guarantee from Turkey for a sustainable cities project 2 – Additional financing (P170612) (World Bank Project Paper). Accesado Mayo 24, 2022, de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/485741559008965123/pdf/Turkey-Second-Sustainable-Cities-Project-Additional-Financing.pdf>
- Barrowclough, D. V., y Marois, T. [2022]. Public banks, public purpose, and early actions in the face of Covid-19. *Review of Political Economy*, 34(2), 372–390. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1996704>
- Bildircin, M. [2022]. Hibenin yüzde 99’u Cumhuriyet İttifakı’na. *Birgün Gazetesi*. Accesado Abril 30, 2022, de <https://www.birgun.net/haber/hibenin-yuzde-99-u-cumhuriyet-ittifaki-na-378203>
- Birinci, M. [2016]. Kamu Bankaları Altın Çağını Yaşıyor. *Anadolu Ajansı*. Accesado Mayo 16, 2022, de <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/kamu-bankalari-altin-cagini-yasiyor/536270>
- Çalcalı, Ö. [2014]. Su Sektörünün Kamusal Niteliğinin Dönüşümü: Türkiye’deki Şebeke Suyu Endüstrisi İçin Bir Değerlendirme. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6(10), 111–129. <https://dergipark.org.tr/en/pub/kilisiibfakademik/issue/19258/204560>

- Çevre Mühendisleri Odası. [2021]. Cámara de Ingenieros Ambientales. Müsilaj Sorunu ve Bildirgenin Satır Araları. TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Press Release. Accesado Mayo 23, 2022, de <http://www.tmmob.org.tr/icerik/cmo-musilaj-sorunu-ve-bildirgenin-satir-aralari>
- Decreto N° 648. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapilmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. KHK 648, Resmi Gazete, 28028, Agosto 17, 2011.
- Doğru, H. E. [2016]. The ‘benevolent hand’ of the Turkish state: Mass housing administration, state restructuring and capital accumulation in Turkey [Unpublished PhD dissertation submitted to the Graduate Programme in Political Science]. York University.
- Erol, I. [2019]. New geographies of residential capitalism: Financialization of the Turkish housing market since the early 2000s. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(4),724–740. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12794>
- Fonseca, C., Mansour, G., Smits, S., y Rodrigues, M. [2021]. Finance in common: The role of National Public Development Banks in financing the water and sanitation SDG 6, the water related goals of the Paris agreement and biodiversity protection. Agence Française de Développement. <https://tinyurl.com/32esap92>
- Gabor, D. [2021]. Wall Street consensus. *Development and Change*, 52(3), 429–459. <https://doi.org/10.1111/dech.12645>
- Güngen, A. R. [2019]. The neoliberal emergence of market finance in Turkey. En G. Yalman, T. Marois, y A. R. Güngen (Eds.), *The political economy of financial transformation in Turkey*(pp. 162–184). Routledge.
- Güngen, A. R. [2020a]. Turkey’s financial slide: Discipline by credit in the last decade of the AKP’s rule. En P. Bedirhaoğlu, Ç. Dölek, F. Hülagü, y Ö. Kaygusuz (Eds.), *Turkey’s new state in the making: Transformations in legality, economy and coercion* (pp. 118–134). Zed.
- Güngen, A. R. [2020b]. Turkey’s public banks amid Covid-19 pandemic. In D. A. McDonald, T. Marois, y D. Barrowclough (Eds.), *Public banks and Covid-19: Combatting the pandemic with public finance* (pp. 333–353). Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad.

- Güngen, A. R. [2021]. Türkiye Varlık Fonu: Hedefini al, piyasayı al, her şeyi al! (2). *Gazete Duvar*. Accesado Mayo 19, 2022, de <https://www.gazeteduvar.com.tr/turkiye-varlik-fonu-hedefini-al-piyasani-al-her-seyi-al-2-makale-1529358>
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü. [2018]. *Encuesta de Población y Salud de Turquía. Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması*. Hacettepe University.
- İlbank. [2020]. *Faaliyet Raporu, 2019*.
- İlbank. [2021]. *Faaliyet Raporu, 2020*.
- İlbank. [2022a]. *Faaliyet Raporu, 2021*.
- İlbank. [2022b]. *Su ve Kanalizasyon Altyapı Projeleri*. İlbank Website. Accesado Mayo 15, 2022, de <https://www.ilbank.gov.tr/sayfa/sukap>
- Kalkınma Bakanlığı. [2018]. *Ministerio de Fomento. Su Kaynakları Yönetimi ve Güvenliği: Özel İhtisas Komisyon Raporu*.
- Karadeniz, Y. [2020, May 22]. *Türkiye belediyeleri pandemi sürecinde dünyaya örnek oldu*. *Dünya Gazetesi*. <https://www.dunya.com/sehirler/turkiye-belediyeleri-pandemi-surecinde-dunyaya-ornek-oldu-haberi-470920>
- Kayıran, M. [2016]. *Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amaçları ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme*. *Eğitim, Bilim Toplum Dergisi*, 14(56), 55–90. <https://app.trdizin.gov.tr/makale/TWpFMk9UZzJOZz09/turkiye-varlik-fonu-nun-kurulus-amaclari-ve-yapisi-uzerine-bir-degerlendirme>
- Kıbaroğlu, A. [2020]. *The role of irrigation associations and privatization policies in irrigation management in Turkey*. *Water International*, 45(2), 83–90. <https://doi.org/10.1080/02508060.2020.1719382>
- Konukman, A., y Şimşek, O. [2017]. *Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Uygulaması*. *Çalışma ve Toplum*, 4, 1913–1944. <https://www.calismatoplum.org/makale/ulusal-varlik-fonlari-ve-turkiye-uygulamasi>
- Ley n°. 1053. *Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun*. Kanun no 1053, Resmi Gazete, 12951, Julio 16, 1968.
- Ley n°. 2560. *Istanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*. Kanun no 2560, Resmi Gazete, 17523, Noviembre 23, 1981.

- Ley n°. 5393. Belediye Kanunu. Kanun no 5393, Resmi Gazete, 25874, Julio 13, 2005.
- Ley n°. 6107. İller Bankasi Anonim Şirketi Hakkında Kanun. Kanun no 6107, Resmi Gazete, 27840, Febrero 8, 2011.
- Ley n°. 6172. Sulama Birlikleri Kanunu. Kanun no 6172, Resmi Gazete, 27882, Marzo 8, 2011.
- Ley n°. 6200. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun. Kanun no 6200, Resmi Gazete, 859, Diciembre 25, 1953.
- Ley n°. 7139. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Kanun no 7139, Resmi Gazete, 30405, Abril 28, 2018.
- Ley n°. 7222. Bankacılık Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun. Kanun no 7222, Resmi Gazete, 31050, Febrero 25, 2020.
- Marois, T. [2012]. States, banks and crisis: Emerging finance capitalism in Mexico and Turkey. Edward Elgar.
- Marois, T., y Güngen, A. R. [2016]. Credibility and class in the evolution of public banks: The case of Turkey. *Journal of Peasant Studies*, 43(6), 1285–1309. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1176023>
- Marois, T., y Güngen, A. R. [2019]. The neoliberal restructuring of banking in Turkey since 2001. In G. Yalman, T. Marois, y A. R. Güngen (Eds.), *The political economy of financial transformation in Turkey* (pp. 135–162). Routledge.
- Marois, T. [2021]. *Public banks: Decarbonisation, definancialisation, and democratisation*. Cambridge University Press.
- Marois, T. [2022]. A dynamic theory of public banks (and why it matters). *Review of Political Economy*, 34(2), 356–371. <https://doi.org/10.1080/09538259.2021.1898110>
- McDonald, D. A., Marois, T., y Barrowclough, D. (Eds.). [2020]. *Public banks and Covid-19: Combatting the pandemic with public finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad.

- McDonald, D., Marois, T., y Spronk, S. [2021]. Public banks + public water = SDG 6? *Water Alternatives*, 14(1), 117–134. <https://www.wateralternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol14/v14issue1/606-a14-1-1/file>
- Mertens, D., y Thiemann, M. [2018]. Market-based but state-led: The role of public development banks in shaping market-based finance in the European Union. *Competition and Change*, 22(2), 184–204. <https://doi.org/10.1177/1024529418758479>
- Ministerio de Tesoro y Finanzas de Turquía. [2021]. Central government budget statistics – 2020 budget expenditure statistics. Accesado Mayo 17, 2022, de <https://en.hmb.gov.tr/general-government>
- Ministerio de Tesoro y Finanzas de Turquía. [2022]. General government budget statistics – 2017– 2021 budget expenditure statistics. Accesado Mayo 21, 2022, de <https://en.hmb.gov.tr/general-government>
- Okur, Y. [2019]. Yönetişim Bağlamında İller Bankası A.Ş.’nin Özerkliği. *Ombudsman Akademik*, 6 (11), 131–170. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/920839>
- Pehlivan, M. [2019]. Neoliberal Politikalar ile Su Hizmetinde Yaşanan Dönüşüm: Özelleştirmeler, Dünya’da Ve Türkiye’de Alternatif Su Hizmeti Modelleri [Unpublished Dissertation]. Istanbul University.
- Saraçoğlu, C., y Demirtaş-Milz, N. [2014]. Disasters as an ideological strategy for governing neoliberal urban transformation in Turkey: Insights from Izmir/Kadifekale. *Disasters*, 38(1), 178–201. <https://doi.org/10.1111/disa.12038>
- Schedelik, M., Nölke, A., Mertens, D., y May, C. [2021]. Comparative capitalism, growth models and emerging markets: The development of the field. *New Political Economy*, 26(4), 514–526. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1807487>
- Tarım ve Orman Bakanlığı. [2018]. Ministerio de Agricultura y Silvicultura. Ulusal Su Planı 2019–23.
- Tribunal de Cuentas de Turquía (Sayıştay). [2020a]. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- Tribunal de Cuentas de Turquía (Sayıştay). [2020b]. Türkiye Halk Bankası A.Ş. 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- Tribunal de Cuentas de Turquía (Sayıştay). [2021]. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Tuğal, C. [2022]. Politicized megaprojects and public sector interventions: Mass consent under neoliberal statism. *Critical Sociology*.
<https://doi.org/10.1177/08969205221086284>

Türkiye Bankalar Birliği (TBB). [1999]. 40. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye Bankacılık Sistemi 1958–97.

Turkstat. [2021]. Su ve Atıksu İstatistikleri, 2020. TUIK.

Yeşilbağ, M. [2020]. The state-orchestrated financialization of housing in Turkey. *Housing Policy Debate*, 30(4), 533–558.
<https://doi.org/10.1080/10511482.2019.1670715>

Yılmaz, G., y Çelik, Ö. [2016]. Water provision in Istanbul (Financialisation, Economy, Sustainable Development Working Paper Series, No 153). FESSUD.

Apéndice A: Entrevistas (ordenadas por fecha de entrevista)

Entrevista 1: Gerente de Ilbank, junio de 2021.

Entrevista 2: Experto (Planificación Estratégica) en Ilbank, junio de 2021.

Entrevista 3: Experto de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Estado (DSI), junio de 2021.

Entrevista 4: Experto (Infraestructura e Implementación de Proyectos) en Ilbank, julio de 2021.

Entrevista 5: Gerente de proyecto en la Administración de Agua y Alcantarillado de Balıkesir, julio de 2021.

Entrevista 6: Experto en Project Works en Ilbank, julio de 2021.

Entrevista 7: Gerente de Proyectos en Obras Hidráulicas del Estado (DSI), julio de 2021.

Recibido 29 de marzo 2024

Aceptado 27 de agosto 2024