

## SEGURIDAD SOCIAL: ¿PROTECCIÓN O INVERSIÓN FINANCIERA?

### Social Security: Protection or Financial Investment?

**Dra. Juliana Teixeira Esteves**  
Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)  
<https://orcid.org/0000-0001-5603-1250>  
[juliana.esteves@ufpe.br](mailto:juliana.esteves@ufpe.br)

.....  
Recibido: Agosto 2025  
Aceptado: Septiembre 2025  
.....

#### Resumen

Desde la perspectiva del derecho, la economía y la política, la política de seguridad social es uno de los mecanismos más importantes para la distribución de los ingresos y la protección de la clase trabajadora en acontecimientos imprevisibles de la vida y en la vejez, tras décadas de trabajo produciendo riqueza para los países. La política de seguridad social es un valioso instrumento económico por su enorme capacidad para constituir continuamente el fondo público estatal. Las modificaciones legislativas se guiaron por las ideas de reducir un supuesto déficit que integraría la deuda pública. Transcurrido algún tiempo desde estos cambios legislativos, es imprescindible realizar un examen crítico de los objetivos anunciados y realizados de la política de seguridad social, que se dedique a examinar, a partir de datos actuales, la situación de dependencia financiera de los estados y su sumisión a soportar las reformas sugeridas en los documentos de préstamo internacionales.

**Palabras clave:** financiarización, derechos sociales, pensiones, préstamos.

#### Abstract

From the perspective of law, economics, and politics, social security policy is one of the most important mechanisms for income distribution and the protection of the working class against unforeseen life events and old age, after decades of labor generating wealth for their countries. Social security policy is also a valuable economic instrument due to its enormous capacity to continuously constitute the state public fund. Legislative changes have been guided by the idea of reducing

an alleged deficit that would be part of the public debt. Some times after these legislative reforms, it becomes essential to conduct a critical assessment of the stated and actual objectives of social security policy, focusing on current data to examine the financial dependency of states and their subjugation to implementing reforms suggested in international loan agreements.

**Keywords:** financialization, social rights, pensions, loans

**Clasificación JEL:** F34; G23; H55; H63; I38

## Antecedentes

En 2008, la demandante finalizó su investigación de máster sobre los fondos de pensiones en Brasil y si su construcción había sido favorable o perjudicial para los trabajadores. Se constató que, a pesar de la escasa legislación que existía en Brasil en el momento de la investigación (2002/2005), la estructura organizativa del sistema de fondos de pensiones ya mostraba un gran interés por el presupuesto de la seguridad social y que se estaban tomando medidas para cambios institucionales estructurales y que ya había un gran volumen de dinero en manos de estas estructuras que estaban siendo acusadas de mal uso (algunas probado) para la corrupción en el sistema financiero, con pérdidas para los trabajadores.

Tras los estudios e investigaciones, se observó que el argumento de un supuesto aumento de la deuda pública estaba siempre presente en los debates sobre los cambios en el sistema de seguridad social, el sistema sanitario, el sistema fiscal, el sistema administrativo público e incluso el sistema laboral. Los cambios en el sistema de seguridad social continuaron, siempre añadiendo la reducción de derechos y aumentando la participación de las llamadas «pensiones privadas» en la legislación brasileña. El último gran cambio fue la creación de FUNPRESP - un fondo de pensiones para los funcionarios federales - incluso después de las huelgas nacionales del mismo sector contra su creación.

También hubo un intento de crear empresas de titulización para las deudas del Estado, a pesar de que no había respaldo legal hasta 2021.

En 2018, fue divulgado el informe FIAN INTERNACIONAL, que comprobó la adquisición de tierras brasileñas como commodities por parte de grupos extranjeros que administran fondos de pensión internacionales, como TIAA - el mayor fondo de pensión estadounidense, entre otros grupos europeos.

En 2019, empecé a investigar los contratos de préstamo de los estados federales de Brasil y cómo las deudas de los empresarios en los bancos estatales se «federalizaron» en 1995, convirtiendo deudas que antes eran personales en deuda pública para el estado de Pernambuco (una unidad administrativa brasileña) y, posteriormente, en deuda pública nacional. Después investigué la

situación del estado de Pernambuco con el Banco Mundial y me di cuenta de que los contratos de préstamo firmados indicaban recomendaciones de cambios en la seguridad social al mencionar que las trabajadoras del sector de la educación se jubilaban demasiado pronto, lo que sugería un apoyo a los cambios de la legislación federal en curso en el país.

Con la ocurrencia de la pandemia y la paralización de algunos sectores de la economía, el impacto sobre los trabajadores del sector de servicios fue duramente golpeado, dando origen a la llamada «ayuda de emergencia» y trayendo de nuevo a debate y discusión en el STF la ley 10.835/03 - ley de renta básica - por medio de un recurso de amparo. La decisión judicial volvió a traer a colación el peso de la deuda pública y sugirió el pago directo de fondos estatales con la posible extinción de derechos previsionales, lo que no se puso en práctica, pero abrió la posibilidad de discusiones.

Con una nueva reforma de las pensiones en 2019, los estados federados empezaron a alterar sus propios sistemas de pensiones con el falaz argumento de cumplir las exigencias de la reforma nacional y aumentaron los tiempos de cotización para la jubilación, perjudicando sobre todo a las mujeres. Pero, al mismo tiempo, hacían referencia a equilibrar una deuda y firmar acuerdos de préstamos internacionales. De ahí la necesidad de investigar.

## **Desarrollo de la investigación actual**

La discusión sobre el papel de la economía en el mundo es antigua. También lo es el debate sobre cómo debe comportarse el Derecho ante los problemas económicos derivados de las decisiones políticas de los Estados. Desde la intervención total hasta la ausencia total del Estado en las relaciones privadas, la economía y el derecho se intercambian para ajustarse a los intereses de las clases afectadas. La orientación político-ideológica dirigirá las políticas públicas y, por tanto, las reglas presupuestarias que conlleva esa política a ofrecer, o no, a los ciudadanos. La comprensión de lo que constituye gasto o inversión social dependerá de la composición política del poder ejecutivo y, en consecuencia, de la proposición de leyes sobre el presupuesto. Esta es la ley que organiza la financiarización del mundo.

La investigación examina la transformación del capitalismo a lo largo de las décadas y los ataques a los derechos sociales. En este contexto, el debate sobre la deuda pública ha estado en el centro de muchas crisis de la historia financiera desde principios del siglo XIX y, a pesar de los repetidos planes de ajuste fiscal impuestos por la comunidad financiera, el nivel de endeudamiento de Grecia, por ejemplo, no ha disminuido. Pero, ¿cómo se llega a una situación de sobreendeudamiento? ¿Cuáles son las consecuencias de la deuda sobre la soberanía de un país? ¿Quién es responsable cuando un Estado ya no puede pagar su deuda? ¿Existen circunstancias particulares que justifiquen el repudio

(es decir, el no reembolso) por parte del Estado de la totalidad o parte de su deuda? Estas son preguntas que deberían impregnar la mente de quienes se ocupan de explicar la realidad de los países implicados en el entramado financiero mundial.

Entender los procesos recientes por los que ha pasado el capitalismo es fundamental para comprender las transformaciones sociales y económicas en el mundo que han llevado a una serie de reformas legislativas en un país como Brasil, como la reforma laboral, la existencia de la tercerización del trabajo y la reforma de las pensiones. Para entender esto, es necesario comprender el sistema en el que todas las reformas están implicadas, especialmente la reestructuración de la producción desde mediados de los años setenta.

La década de 1990 en Brasil implicó la apertura y regulación del mercado financiero, las transformaciones de los sistemas monetarios internacionales, el surgimiento de nuevos actores relacionados con el capital a interés y el capital ficticio, que se desarrollará ampliamente en el siglo XXI y es la principal razón de la crisis iniciada en 2008. La creación de capital ficticio se caracteriza por la aparición de fondos de inversión, fondos de pensiones y el crecimiento de las sociedades de corretaje y de seguros. También en este momento se produjeron cambios estatales en las políticas de tipos de interés, de cambio y fiscales, un aumento de las actividades financieras por parte de las empresas con la adopción de parámetros financieros de rentabilidad y reestructuración productiva.

La reestructuración productiva conducirá a una reformulación de las relaciones existentes entre capital y trabajo, en beneficio de las finanzas y de la propiedad del capital. Fue en esta época cuando las reformas laborales empezaron a afianzarse con más fuerza en Brasil. Una investigación detallada sobre los cambios legales en cada uno de los gobiernos posteriores a 1988 realizada por la UFPE GP/CNPQ «Derecho, Economía y Política» puede consultarse en [https://issuu.com/coloquiointpesquisadireito/docs/arquivo\\_geral](https://issuu.com/coloquiointpesquisadireito/docs/arquivo_geral), pp 405-421.

Una de las causas señaladas por el economista político François Chesnais para la crisis de 2008 es la cuestión de la motivación: si fue una crisis de financiarización o una caída de la tasa de beneficio.

A pesar del carácter economicista de la apreciación, es importante señalar que la estabilidad o el aumento del tipo de interés de mercado están directamente relacionados con la intensificación de la explotación del trabajo o la apropiación de la plusvalía generada por los competidores. Otra forma de mantener un tipo de interés estable es aumentar la productividad o incluso la tasa de acumulación de capital.

Esto sigue una secuencia histórico-financiera en las últimas décadas que ha ido acompañada de cambios en la legislación de protección laboral, la supervisión estatal y la apertura del crédito al capital extranjero como forma de ampliar el mercado. Hay que entender que los recortes laborales, la precarización de las condiciones de trabajo, las reformas de la seguridad social, la reciente Ley de Techo del Gasto Público Social, la reforma de la ley de quiebras en los años 90 e incluso los cambios en las competencias del Banco Central son el resultado de la expansión y transformación del capital en todo el mundo.

En el período comprendido entre 1960 y 1979 se produjo la internacionalización indirecta de los sistemas financieros y monetarios, y en la década de 1970 el mercado de divisas pasó a formar parte de la globalización financiera debido al retorno de la especulación monetaria.

Durante lo que podemos llamar la segunda etapa de la financiarización, entre los años ochenta y 1985, se consolidó el neoliberalismo, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido. Tuvieron lugar la desregulación y la liberalización financieras y surgieron nuevos productos para facilitar la expansión del mercado de títulos de deuda pública y el comercio mundial. Es lo que François Chesnais llama el «golpe de Estado de los acreedores».

La tercera etapa de la financiarización tuvo lugar entre 1986 y 1995 con la creación de un conjunto de medidas liberales puestas en práctica en poco tiempo en el mercado de Londres y que presionaron a los mercados (financiero y legislativo laboral) de otros países. El período pasó a conocerse como el Big Bang de la City, que dio lugar a una fuerte concentración bancaria que dio origen a los grandes bancos de inversión que negociaban títulos de deuda en todo el mundo.

Fue en esta época de crecimiento de los bancos de inversión cuando se produjo la multiplicación de los derivados, así como del gobierno corporativo como forma de gestión: el sistema bancario en la sombra. El gobierno corporativo consiste en un conjunto de reglas adoptadas por la ciencia de la administración que tiene como objetivo recuperar o garantizar la fiabilidad de una empresa para sus accionistas, estableciendo criterios de control, comités, rendición de cuentas y normas de gobierno que deben incorporarse, incluso por parte de los empleados. La finalidad del gobierno corporativo es preservar el valor institucional de la empresa. Este valor institucional implica el valor de las acciones en los mercados de capitales, que a su vez atraerá a los inversores.

En el libro *Finance Capital Today*, publicado en 2017, podemos ver una posible cuarta etapa de la financiarización al observar la profundización de la interconexión entre los bancos internacionales, una centralización progresiva y transnacional del capital, así como la pulverización de los productos financieros que formarán un nuevo capital ficticio.

Todos estos cambios en el mundo financiero han ido acompañados de cambios en las relaciones laborales, que se ejemplifican a lo largo de la investigación que se está llevando a cabo.

Para destacar la importancia del conocimiento histórico y la falta de un enfoque puramente ideológico del tema, cabe señalar que la premisa de crear un nuevo capital ficticio para ser gestionado por el sector privado con la posibilidad de inversión en el mercado de capitales está presente, por ejemplo, en la figura jurídica de la titulización de créditos públicos, que permitirá que los créditos fiscales sean transferidos para su cobro por el sector privado, sin pasar por el presupuesto público.

Tras analizar los datos disponibles en la página web del Banco Mundial, el estado de Pernambuco ha suscrito quince préstamos para proyectos de desarrollo social desde 1979. En los contratos, el Banco Mundial critica los sistemas de seguridad social brasileños y estatales, refiriéndose a la necesidad de una reforma de la seguridad social.

Por ejemplo, el Documento de Evaluación del Proyecto 43184-BR, de fecha 14/04/2009, contiene los siguientes resultados:

6. Deficiencies in PSM limit Pernambuco's ability to provide quality services to its population and to serve as a catalyst to private sector development. While showing signs of improvement in fiscal management, Pernambuco still lacks in efficiency, coverage and quality of basic services. A weak capacity for revenue collection and a high share of salaries and other recurrent expenditures limit the Government's capacity to invest. Likewise, a heavy administrative structure combined with limited managerial capacity, have negatively affected the GOP's ability to provide public services both effectively and efficiently. 7. In education, the SEE'S heavy administrative structure adversely affects the efficient delivery of services. It is estimated that less than half of SEE'S personnel is delivering education services in the classroom. This is compounded by a large number of retired personnel-most of whom left public service in the prime of their abilities under outdated social security provisions. These large numbers of retirees, comprising 21,068 teachers, relative to 36,729 presently in SEE'S payroll, constrain Pernambuco's human resource capacity and represent a heavy drain on the State's resources. (grifos da autora)

El pasaje destacado culpa al gran número de funcionarios jubilados de los problemas de la estructura educativa del estado de Pernambuco. El pasaje afirma que la mayoría de los profesores jubilados abandonaron la función pública en la cima de sus capacidades al amparo de disposiciones de seguridad social obsoletas.

En el mismo documento, el Banco Mundial resume la evolución de los ajustes fiscales en el estado de Pernambuco e inserta las reformas de las pensiones como un punto positivo de estos ajustes. Es interesante transcribir algunos pasajes de este informe:

17. From a deficit position in 2003, since 2004 Pernambuco has implemented important measures to overcome the financial disequilibrium caused by high expenditures and low revenues, such as debt restructuring, reorganization of the State's social security system and restructuring of the fiscal system. (...)

45. Under the debt renegotiation Law 9496 of 1997, Pernambuco subscribed to the April 1998 contract governing the refinancing of its debt with the federal government. In accordance with its terms, the value of the operation with regard to Pernambuco amounted to R\$163,641 million or 0.5 percent of State GDP. In exchange for the rescue package, the State has committed to complying with fiscal targets and structural reform programs through rolling 3-year Fiscal Adjustment Program (PAFs). 4

6. The targets established in the FAP are very similar to the Fiscal Responsibility Law requirements. Besides the personnel and indebtedness indicators, the FAP comprises targets for primary surplus, own revenue collection and investment expenditures. In addition, structural reforms are also included and embrace privatization programs, social security reforms, public sector reforms, etc. The PAFs are reviewed and renewed annually by the National Treasury Secretariat (STN). (grifos da autora)

Es importante destacar que, en términos de números, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no son los principales acreedores internacionales de los países subdesarrollados, incluido Brasil. El informe del Banco Mundial sobre estadísticas de deuda internacional para 2020 muestra que los principales acreedores son privados, es decir, bonistas, bancos comerciales y otros acreedores relacionados con el comercio (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2019, p. 173).

La deuda externa de Brasil se contrae a través de préstamos de acreedores externos, países, por ejemplo, a través de acuerdos bilaterales; con instituciones financieras multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial; y con particulares, bancos e individuos. Todas estas deudas están garantizadas por el Estado. En este caso, el Estado de Pernambuco destina recursos de su presupuesto al pago de deudas contraídas con el Banco Mundial.

Cabe señalar que, aunque se destinen recursos presupuestarios al pago de la deuda externa, ésta no se extingue. Al contrario, crece exponencialmente. En 2018, la refinanciación de la deuda externa prevista en la Ley de Presupuesto

Anual del Estado de Pernambuco fue de 354.500.000,00 reales; en 2019 fue de 495.000.000,00 reales; en 2020 de 744.950.900,00 reales y en 2021 de 756.393.400,00 reales. Este crecimiento acompaña a los países de renta baja y media, que alcanzó 7 billones 810 mil millones de dólares en 2018, pero hace 10 años era de 3 billones 462 mil millones de dólares (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2020, p. 17) y el crecimiento de la deuda se agrava por las políticas neoliberales.

Es necesario entender que si la deuda pública externa de los países subdesarrollados sigue aumentando, a pesar del pago de grandes sumas, los recursos que entran como préstamos son menores que los que salen como amortizaciones y pago de intereses. En resumen, el rendimiento del capital prestado es superior a la producción del país deudor, por lo que, además de seguir siendo deudores, estos países tienen un stock de deuda cada vez mayor. Como señalan Millet y Toussaint (2006, p. 124), «mientras persista esta lógica, la deuda seguirá perpetuándose indefinidamente, al igual que el sutilísimo instrumento de dominación que representa». Este mecanismo de dominación Eric Toussaint (2017) en Francia y Maria Lúcia Fatorelli en Brasil (2013) lo denominan «sistema deuda». Ante las deudas crecientes, se adquirirán nuevos préstamos para pagar los préstamos vencidos. Se trata de un círculo vicioso, un sistema que en nada beneficia a los intereses sociales.

De la lectura de los contratos e informes elaborados por el Banco Mundial y firmados con el Estado de Pernambuco, se desprende la mención a la reestructuración, reorganización y reforma del sistema de seguridad social. Estas propuestas se basan en la exigencia de igualdad social, la eliminación de las diferencias salariales y de trato, que benefician a unos y perjudican a otros, utilizando la meritocracia como criterio de igualdad a pesar de que Brasil es un país muy desigual socialmente. El Banco Mundial critica los sistemas públicos de pensiones, no sólo a través de sus acuerdos de préstamo, sino también a través de las directrices y fundamentos publicados por la institución.

Las deudas externas del estado de Pernambuco han crecido continuamente, y su pago es una obligación fiscal prevista cada año en la Ley Presupuestaria Anual. El entramado de deudas conlleva la desregulación de las condiciones de trabajo y la flexibilización de los derechos sociales, es decir, el cambio de prioridades en la asignación de los recursos públicos: del bienestar social al engrase de los engranajes neoliberales, manteniendo en marcha el molino de la financiarización. En 2019, el estado de Pernambuco aprobó la Ley Complementaria nº 423, creando un fondo complementario de capitalización para los nuevos funcionarios, sin dejar claro si será público o si podría pasar a ser privado. Las reformas de las pensiones son interesantes para las instituciones financieras, ya que el dinero de las pensiones es rentable y seguro, deducido mensualmente de los salarios de los trabajadores. Pero para que el

sistema financiero tenga acceso a estos ahorros y obtenga beneficios de ellos, es necesario privatizar los derechos sociales.

Los problemas presentados fueron investigados en el estado de Pernambuco, pero pueden encontrarse en los otros 26 estados de la federación brasileña.

Vemos, por lo tanto, la transformación de los derechos sociales en servicios comercializables, sujetos al mercado financiero. Basándose en el endeudamiento externo, se hacen concesiones y reformas que reducen los derechos sociales para garantizar el pago de las deudas a las instituciones financieras. En la práctica, la cotización a la seguridad social que pagan los empleados del Estado, y que actualmente se destina a las arcas públicas, podría transferirse a fondos de pensiones privados. El cambio de sistema no menciona los costes de pagar a sus funcionarios actualmente inactivos.

## Referencias Bibliográficas

- Auditoria Cidadã da Dívida. (2021). *A corrupção e a dívida pública no período militar (1964–1985)*. <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/corruptao-e-divida-publica-no-periodo-militar-1964-1985/>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro Gráfico.
- Brasil. (1997). *Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm)
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. (2019). *Manual de demonstrativos fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios* (10ª ed.). Secretaria do Tesouro Nacional.
- Brown, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: A ascensão política antidemocrática no Ocidente*. Editora Filosófica Politeia.
- Castilho, L. X., & Esteves, J. T. (2021). Contradições, gênero e o cuidado na reforma da previdência do Recife (PE). *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br>
- Dardot, P., & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo.
- Dowbor, L. (2017). *A era do capital improdutivo: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. Outras Palavras & Autonomia Literária.
- Esteves, J. T., & Gomes, J. M. (2020). A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. *Revista Direito e Práxis*, 11(2), 1147–1175. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50102>
- Esteves, J. T. (2008). *Fundos de pensão: Benefício ou prejuízo para os trabalhadores?* LTr.
- Fattorelli, M. L. (2013). *Auditoria cidadã da dívida dos estados*. Inove Editora.
- Fattorelli, M. L. (2016). *Grécia: Mecanismos do sistema da dívida corrompem democracia e direitos humanos*. <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grecia-mecanismos-do-sistema-da-divida-corroem-democracia-e-direitos-humanos/>

- Granemann, S. (2007). Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Revista Em Pauta*, 20, 93–107.
- Melo, A. A. A., & Esteves, J. T. (2023). Neoliberalismo e o sistema da dívida: Como a financeirização da dívida pública pode afetar os direitos previdenciários no Estado de Pernambuco. *Revista Jurídica*, [dados complementares não disponíveis]. [https://doi.org/\[não informado\]](https://doi.org/[não informado])
- Millet, D., & Toussaint, É. (2006). *50 perguntas 50 respostas: Sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial* (N. R. Josse, Trad.). Boitempo.
- Pernambuco. (2019). *Lei Complementar nº 423, de 23 de dezembro de 2019*. <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=423&complemento=0&ano=2019>
- Polackova, H. (1999). Contingent government liabilities: A hidden risk for fiscal stability. *Policy Research Working Paper*, (1989). Banco Mundial. In Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de demonstrativos fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios* (10ª ed.). Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.
- Stachler, S. M. G. (2007). Dívida externa brasileira: Aspectos históricos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, (94), 75–108.
- Sauviat, C. (2005). Os fundos de pensão e os fundos mútuos: Principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In F. Chesnais (Org.), *A finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências* (pp. 233–259). Boitempo.
- Toussaint, É. (2003). Pistas para alternativas. In M. L. Fattorelli (Org.), *Auditoria da dívida externa: Questão de soberania* (pp. 217–229). Contraponto.

### Declaración de intereses

La autora declara que no existe conflicto de intereses.