



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Japón

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2010

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Keiichi Shimizu.

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en <http://www.issa.int/Resources>. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Japón

Resumen

Como resultado de la crisis financiera, Japón experimentó una caída drástica en su mercado de exportaciones y una disminución de la demanda interna. En consecuencia, la economía japonesa se estancó de forma significativa. La tasa de desempleo alcanzó un nivel récord del 5,6 por ciento en julio de 2009. Además, las empresas despidieron a un gran número de trabajadores temporales como consecuencia de la crisis, lo que resultó problemático por cuanto alrededor del 40 por ciento no estaban cubiertos por un seguro de desempleo y eran vulnerables ante las dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Con el fin de hacer frente al aumento del desempleo, el Gobierno de Japón adoptó contramedidas integrales como las medidas de apoyo al empleo y al sustento de los desempleados. Cabe señalar que el seguro de desempleo se amplió con miras a cubrir a un mayor número de trabajadores temporales mediante la relajación de los criterios de elegibilidad en abril de 2009 y, de nuevo, en abril de 2010. Japón fortaleció el aspecto de red de seguridad de su sistema de seguridad social para los desempleados a efectos de mantener su estabilidad y promover el reempleo.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio de la Salud, del Trabajo y del Bienestar (*Ministry of Health, Labour and Welfare* (HLW)).

Panorama del sistema de seguridad social

El sistema japonés de seguridad social consiste en un seguro social que incluye: una pensión pública, seguro de salud, seguro de atención a largo plazo, indemnización por accidentes del trabajo y seguro de desempleo. Además, el sistema cubre el bienestar social, la asistencia pública, la atención de salud y la higiene pública.

Sistema de seguro de desempleo

El sistema de seguro de desempleo paga prestaciones a quienes hayan perdido su trabajo con el fin de mantener su estabilidad y promover el reempleo. Además, el MHLW apoya a las empresas a evitar el desempleo, aumenta las oportunidades de empleo y ayuda a desarrollar la capacidad de los trabajadores para promover su empleabilidad.

Sistema de asistencia pública

Cuando las personas están necesitadas, el sistema de asistencia pública ofrece protección en función de la evaluación de las necesidades para garantizar un nivel mínimo de dignidad y para fomentar la autosuficiencia.

Sistema de pensiones públicas

El sistema de pensiones públicas de Japón, que incluye el Seguro de Pensiones de los Trabajadores y la Oficina Nacional de Pensiones, brinda una cobertura universal y tiene tres funciones principales, a saber, prestaciones de vejez, prestaciones de discapacidad y prestaciones de sobrevivientes. El Fondo de Inversión y de Pensiones del Gobierno (*Government Pension Investment Fund* (GPIF)) administra los activos del fondo de pensiones públicas, que a finales de marzo de 2009 ascendían a aproximadamente USD* 1,27 billones.

Impacto de la crisis

Economía japonesa

Después de 2007, la economía japonesa se contrajo gradualmente como resultado de la crisis financiera provocada por la crisis de las hipotecas “basura” (*subprime*) en los Estados Unidos y el alza del precio del crudo. Además, como la crisis financiera pasó a ser una crisis económica mundial en 2008, Japón también experimentó una fuerte caída de su mercado de exportación y la disminución de la demanda interna. Como consecuencia, la economía japonesa se estancó de manera significativa como se muestra en el primer trimestre de 2009 cuando la tasa de crecimiento del PIB real disminuyó en un 3,8 por ciento con respecto al período anterior.

Situación del empleo

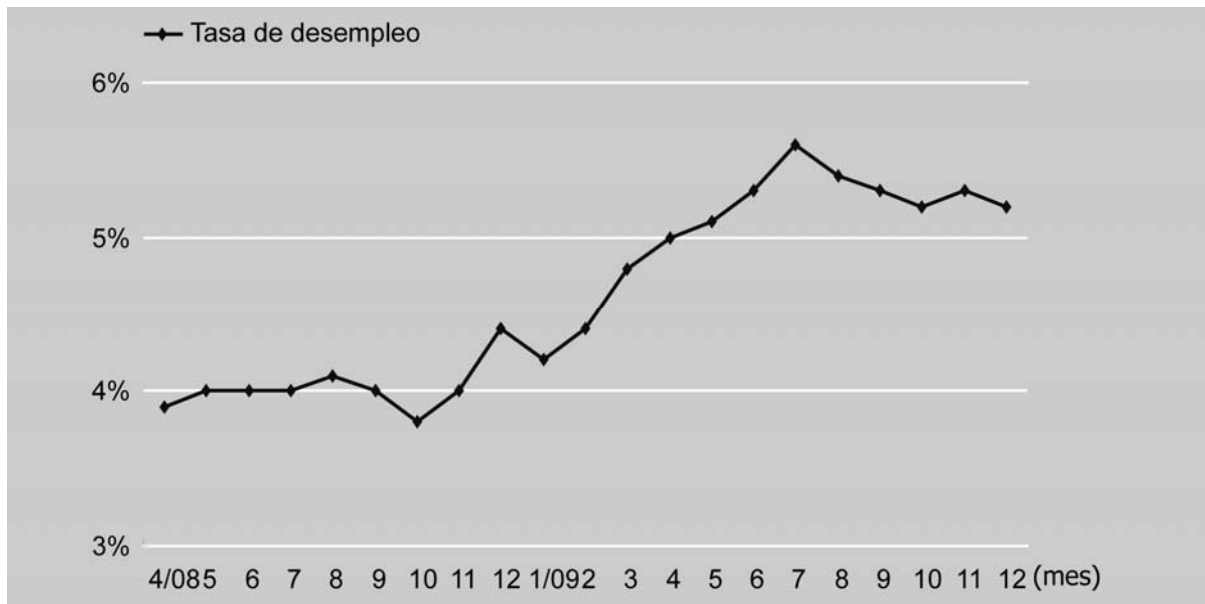
La situación del empleo también se deterioró considerablemente. El número de solicitantes de empleo que acudieron a las oficinas públicas de seguridad del empleo (principalmente personas de mediana edad o trabajadores mayores sin empleo) tras haber sido despedidos por sus empleadores, aumentó significativamente después de septiembre de 2008. En julio de 2009, la tasa de desempleo alcanzó un nivel récord del 5,6 por ciento (3,69 millones de trabajadores desempleados). El porcentaje continuó siendo elevado debido a que las empresas suprimían las ofertas de empleo destinadas a nuevos licenciados y porque los trabajadores temporales eran despedidos por sus empleadores (véase la figura 1).

Trabajadores temporales

El número de trabajadores temporales, incluidos los trabajadores a tiempo parcial, con contrato y empleados a través de agencias, aumentó sobre todo entre los jóvenes, y alcanzó en 2008 la cifra de 17,6 millones de personas (un 34,1 por ciento de la fuerza laboral total). Con la llegada de la crisis empezaron las reestructuraciones en forma de despido de los trabajadores temporales o se dejaron de renovar los contratos de trabajo, medidas que se aplicaron previsiblemente en 2.968 empresas que afectaron a 223.243 trabajadores temporales entre octubre de 2008 y septiembre de 2009, en especial en la industria manufacturera. Los desempleados temporales tuvieron problemas graves debido a que alrededor del 40 por ciento no estaban cubiertos por ningún seguro de desempleo y corrían el riesgo de padecer dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.

* USD: Dólar de los Estados Unidos.

Figura 1. Tasa de desempleo después de la crisis

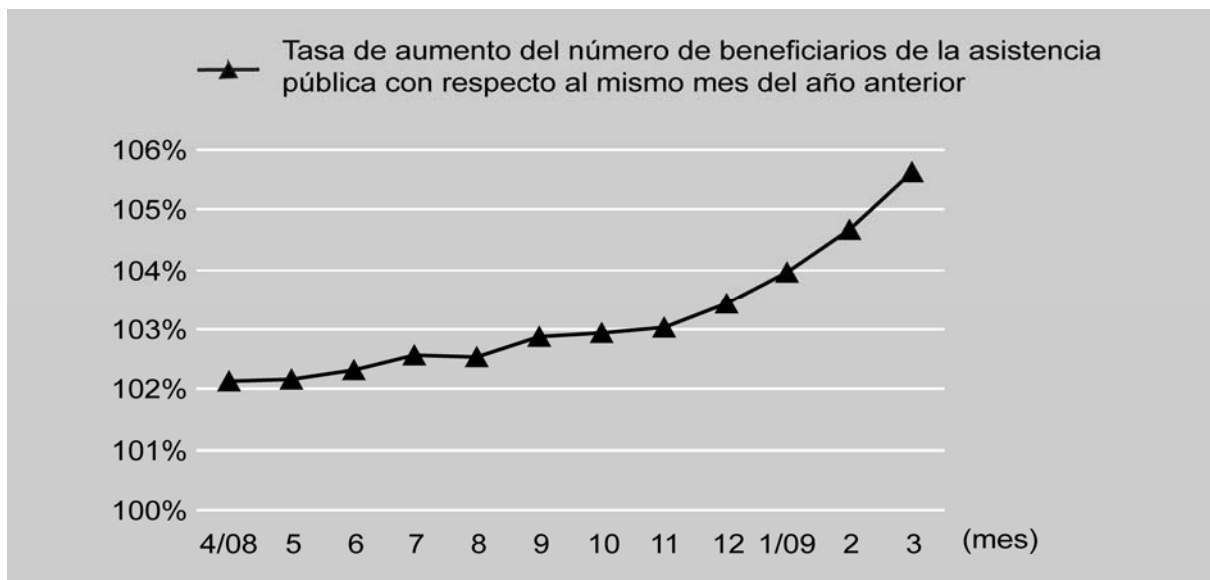


Fuente: Encuesta de población activa del Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones.

Beneficiarios de la asistencia pública

Como era de esperar, la difícil situación del mercado de trabajo se reflejó en un aumento del número de beneficiarios de la asistencia pública, como se indica en la figura 2.

Figura 2. Tasa de aumento del número de beneficiarios de la asistencia pública



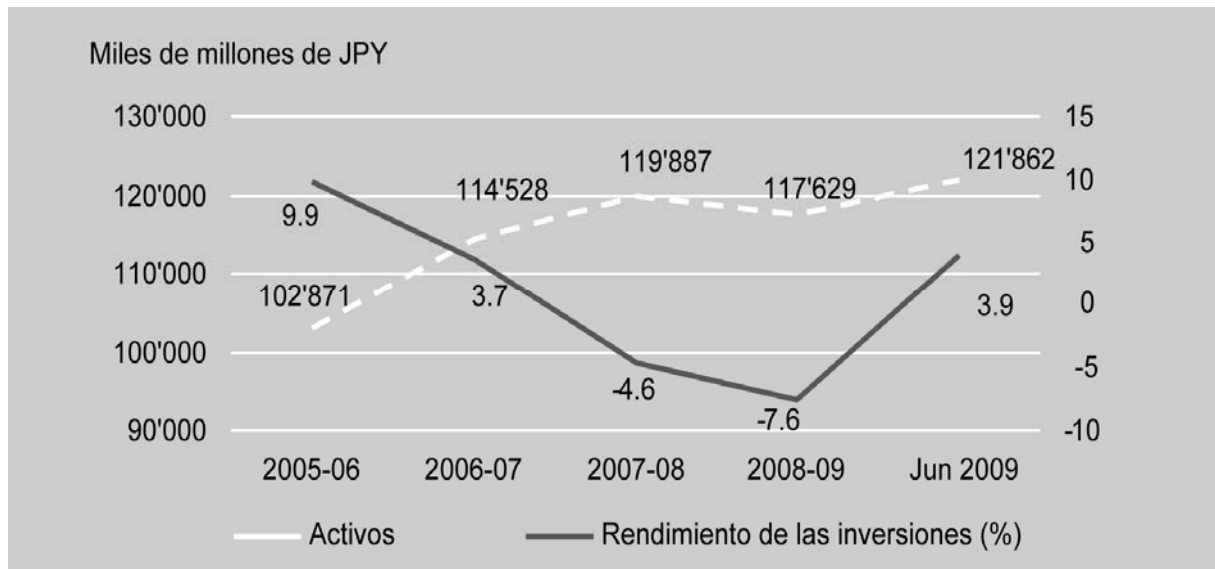
Nota: El año fiscal va desde abril hasta marzo.

Fuente: Informe de actividades administrativas de bienestar social del Ministerio de la Salud, del Trabajo y del Bienestar (MHLW).

Fondo de reserva de las pensiones públicas

En lo que se refiere al fondo de reserva de las pensiones públicas, en 2008 los activos administrados por el GPIF registraron un mínimo histórico de rentabilidad del -7,6 por ciento, como se muestra en la figura 3, debido a las repercusiones de un yen más fuerte frente al dólar de los Estados Unidos y al euro, y a la caída mundial de los precios de las acciones. Sin embargo, desde 2009 se ha experimentado una rentabilidad positiva del 3,9 por ciento durante el primer trimestre, del 1,1 por ciento durante el segundo y del 1,5 por ciento durante el tercero. Esta mejora del rendimiento guarda relación con el aumento de los precios de las acciones tanto en el mercado nacional como en el extranjero.

Figura 3. Activos administrados por el Fondo de Inversión y de Pensiones del Estado (GPIF) y rendimiento de las inversiones



Nota: El año fiscal va desde abril hasta marzo.

Fuente: Pino y Yermo (2010).

Respuestas a la crisis

Contramedidas integrales frente a la crisis

A fin de hacer frente al aumento del desempleo, el Gobierno de Japón adoptó contramedidas integrales. Estas medidas fueron introducidas por la administración anterior (Partido Liberal Democrático) en cuatro ocasiones, la última en abril de 2009. El importe total del presupuesto destinado a las políticas de desempleo ascendió a unos USD 39,800 billones y comprende principalmente medidas de empleo, ampliación de la cobertura del seguro de desempleo y ayuda de sustento a los desempleados.

Principales medidas de empleo

- Ampliación del "Subvención de ajuste del empleo". Este programa ofrecía ayudas para financiar una parte de los gastos salariales incurridos por los empleadores que continuaban manteniendo a los trabajadores en nómina, incluso aunque no trabajaran a tiempo completo, lo que permitía a dichos empleados gozar de una suspensión

laboral temporal y seguir una formación profesional. Algunos empleados fueron trasladados a otras empresas afiliadas.

- Establecimiento de la "subvención inmediata para la estabilización del empleo en pequeñas y medianas empresas". Se trataba de una mejora de la "subvención de ajuste del empleo en pequeñas y medianas empresas" e incluía un trato favorable para la tasa del subsidio salarial.
- Contramedidas destinadas a abordar los problemas causados por empresas que suprimían las ofertas de empleo dirigidas a los nuevos licenciados.
- Mejora de la protección de los trabajadores contratados por agencia, incluida la prevención de la terminación prematura de los contratos laborales por parte de las empresas.
- Establecimiento de un programa especial de becas que subvencionaba a los empleadores que contrataban activamente a quienes, en japonés, se denominan como "trabajadores de edad con contratos precarios" (esto es, trabajadores temporales inestables de edades comprendidas entre 25 y 39 años).
- Creación de oportunidades de empleo por parte de los gobiernos locales a través del establecimiento de la "Asignación especial de revitalización del empleo local" y del "Programa de emergencia de creación de puestos de trabajo".

Extensión de la cobertura del seguro de desempleo

Los criterios de elegibilidad del seguro de desempleo se hicieron menos estrictos con miras a proteger a un mayor número de trabajadores temporales.

Principales ayudas al sustento

- Ayuda a quienes perdieron el puesto de trabajo y el hogar, incluido un asesoramiento para la vida diaria, asistencia para obtener una vivienda, y préstamos de hasta USD 20.000 para gastos de sustento diario y de alojamiento.
- Amplias ayudas para formación profesional, reempleo y sustento a través del "Fondo de emergencia de ayuda al empleo y al desarrollo de recursos humanos". Este fondo estaba principalmente destinado a quienes no tenían derecho a las prestaciones del seguro de desempleo como los trabajadores temporales desempleados y los desempleados de larga duración.

Programas de apoyo a la autosuficiencia

Como resultado de la grave situación del empleo, el MHLW mejoró los programas de apoyo a la autosuficiencia, incluida la asistencia para el trabajo destinada a aquellas personas que se encontraban en las fases iniciales de desempleo y habían empezado a recibir asistencia pública.

Fondo de reserva de las pensiones públicas

En respuesta al cuestionario de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sobre la crisis, el MHLW declaró que el GPIF había administrado con eficacia y seguridad el

total de activos del fondo de pensiones con una perspectiva a largo plazo en mente, y no se produjeron cambios significativos en las estrategias de inversión inmediatamente después de la crisis financiera.

Lecciones aprendidas

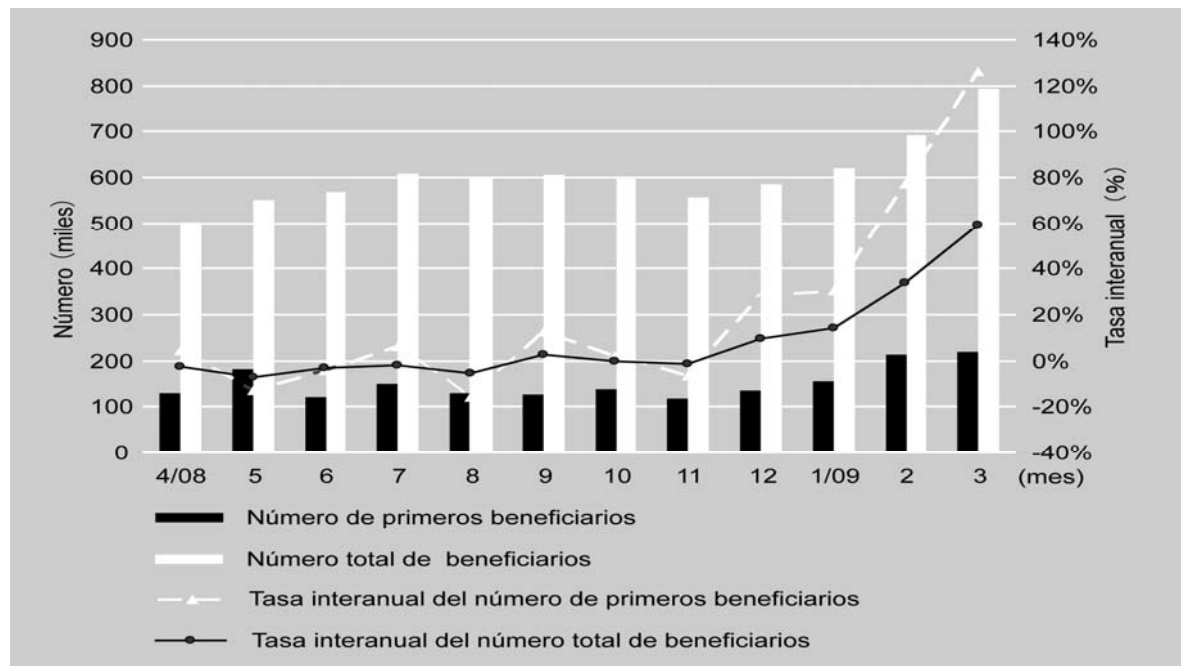
Efectos de las medidas de empleo

Aunque el índice de desempleo continuó siendo elevado, de acuerdo con el anuncio público de la Oficina Presidencial del Gobierno en julio de 2009, 2,34 millones de empleados se habían beneficiado del "Subsidio de ajuste del empleo" y de la "Subvención inmediata para la estabilización del empleo en pequeñas y medianas empresas" (lo que representa aproximadamente USD 6,45 billones). Se crearon alrededor de 90.000 nuevos puestos de trabajo gracias a las medidas de creación de empleo impulsadas por los gobiernos locales (equivalentes a unos USD 7,53 billones). Las medidas proactivas de empleo impidieron que la situación del empleo se agravara todavía más.

El sistema de seguridad social como red de seguridad

Con el fin de ayudar a los trabajadores desempleados, el Gobierno aplicó diversos tipos de medidas contra el desempleo. El sistema del seguro de desempleo es la primera red de seguridad para los desempleados. Como era de esperar, el número de beneficiarios del seguro de desempleo aumentó como consecuencia de la crisis, como se muestra en la figura 4. Este resultado se acentuó mediante la relajación de los criterios de elegibilidad que permitió cubrir a un mayor número de trabajadores temporales. En abril de 2009, el seguro de desempleo cubría a más de 1 millón de trabajadores temporales, mientras que en abril de 2010, cubría a 2,55 millones de trabajadores temporales más.

Figura 4. Beneficiarios del seguro de desempleo, 2008 (año fiscal)



Nota: El año fiscal va desde abril hasta marzo.

Fuente: Informe anual sobre el seguro de desempleo (2008) del MHLW.

Además, el Gobierno concedió préstamos a quienes perdieron su trabajo y hogar para que pudieran sufragar sus gastos de sustento diario y de alojamiento. Estas medidas estaban destinadas a proporcionar una segunda red de seguridad a quienes no pudieran beneficiarse de las prestaciones del seguro de desempleo. Como resultado, 9.300 personas recibieron préstamos y 7.300 personas se trasladaron a viviendas proporcionadas por el servicio de protección del empleo entre diciembre de 2008 y julio de 2009. Además, había que conceder ayudas de sustento a 300.000 trabajadores de formación profesional sin empleo a través del "Fondo de emergencia de ayuda al empleo y al desarrollo de recursos humanos".

En resumen, los trabajadores sin empleo de Japón se benefician de medidas en favor del empleo y perciben ayudas de sustento antes de padecer dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, cuando las personas atraviesan esas dificultades, el sistema de asistencia pública proporciona una protección adecuada para garantizar un nivel de vida mínimo y fomentar la autosuficiencia a modo de red de seguridad.

Fondo de reserva de las pensiones públicas

Si bien el rendimiento de las inversiones del fondo administrado por el GPIF registró una rentabilidad positiva durante tres trimestres consecutivos desde abril de 2009, su excedente se obtuvo principalmente del aumento de los precios de las acciones nacionales y extranjeras. Naturalmente, hubo fluctuaciones en los rendimientos de los activos a corto plazo, porque la inversión se vio invariablemente afectada por el cambio económico. El objetivo principal de las inversiones de las pensiones públicas en Japón consiste en garantizar las prestaciones necesarias de las futuras pensiones con un riesgo mínimo. Por consiguiente, es problemática la evaluación del rendimiento del fondo de reserva de las pensiones públicas tan sólo por sus resultados a corto plazo.

Conclusión

Según la publicación, en diciembre de 2009, de la Oficina Presidencial del Gobierno titulada Previsiones económicas y política de base para la gestión económica y fiscal de 2010 (*Economic forecast and basic stance for economic and fiscal management in 2010*), se esperaba que la economía japonesa experimentara una recuperación moderada en 2010 debido a la puesta en marcha del "Paquete económico de emergencia para el fomento de la tranquilidad y el crecimiento futuros", formulado por el Gobierno en diciembre de 2009, junto con las políticas de apoyo a los presupuestos familiares, incorporados en el presupuesto fiscal de 2010. Asimismo, se esperaba que la demanda del sector privado mejorara constantemente y que la economía mundial continuara recuperándose progresivamente. Como resultado, se esperaba que la tasa de crecimiento del PIB real en 2010 (año fiscal) aumentara en un 1,4 por ciento por primera vez en tres años.

Sin embargo, la tasa de desempleo registrada en 2010 continuó siendo elevada y la situación del empleo seguía siendo grave a pesar de que lo peor ya había pasado. En virtud de las "Contramedidas de emergencia de lucha contra el desempleo", formuladas por la nueva administración (Partido Demócrata) en octubre de 2009, realmente preocupaba que la recuperación del empleo no fuera de la mano con la recuperación de la economía. En consecuencia, el Gobierno intensificó las políticas y los planes de desempleo con miras a fomentar el empleo en tres ámbitos prioritarios, a saber, los servicios de cuidados, los sectores "verdes" (agricultura, energía ambiental y turismo) y el nivel de distrito.

Teniendo en cuenta los rasgos característicos del fondo de reserva de las pensiones públicas en Japón, éste debería gestionarse con eficacia y seguridad, en función de la inversión

diversificada desde una perspectiva a largo plazo en un marco adecuado de gestión de riesgos. Las secuelas de la actual crisis financiera todavía no han desaparecido, por lo que es necesario seguir vigilando los mercados mundiales y examinar medidas preventivas para evitar futuras crisis.

La crisis financiera, convertida en crisis económica, tuvo una importante repercusión en la vida de muchas personas en Japón. Se puso en peligro su seguridad laboral y su capacidad de autosuficiencia. Como muestra la experiencia japonesa, el sistema de seguridad social puede servir de red de seguridad para todas las personas vulnerables, y garantizar la estabilidad general y la tranquilidad de las personas en tiempos de incertidumbre.

Fuentes

- AISS. 2008. *Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Cabinet Office. 2009a. "Emergency Unemployment Countermeasures", octubre.
- . 2009b. "Economic forecast and basic stance for economic and fiscal management in 2010", diciembre.
- GPIF. Government Pension Investment Fund. *Web site* <http://www.gpif.go.jp>
- MHLW. 2009a. *Employment measures in post-financial crisis Japan*. The Ministry of Health, Labour and Welfare (julio de 2009).
- . 2009b. *The health, labour and welfare white paper*.
- . *Web site*: <http://www.mhlw.go.jp>
- Pino, A. y Yermo, J. 2010. "Los efectos de la crisis de 2007–2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social: ¿una amenaza para su solidez financiera?", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, núm. 2, págs. 5–30.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障