EL SISTEMA DE PENSIONES GRIEGO: ENTRE LA INERCIA REFORMISTA Y EL CAMBIO ABRUPTO*

MARINA ANGELAKI**

RESUMEN

El sistema de pensiones griego sufrió cambios radicales durante la crisis de la deuda que estalló en 2009. Bajo la supervisión de la *troika*, Grecia adoptó reformas profundas pese a la oposición política y la resistencia social. Se elevó la edad de jubilación, se modificaron las reglas de cálculo de las prestaciones, reduciendo significativamente su importe, y se unificaron regímenes de protección que singularizaban a colectivos de trabajadores. Aunque la sostenibilidad financiera ha mejorado notablemente, el sistema afronta problemas de suficiencia de las prestaciones, especialmente para mujeres y trabajadores con trayectorias laborales precarias o discontinuas.

1. Introducción

En los años noventa, los sistemas de bienestar bismarckianos fueron descritos como "paisajes congelados", un término que hacía referencia a su inercia reformista (Esping-Andersen, 1990). Sin embargo, estudios posteriores cuestionaron este enfoque al evidenciar reformas incluso en sistemas y ámbitos políticos como el de las pensiones, caracterizados por su fuerte dependencia de senda (*path dependency*) (Bonoli y Palier, 2007; Ebbinghaus, 2011; Hinrichs, 2009). En este contexto, el sistema de pensiones griego y su trayectoria de reforma constituyen un caso especialmente interesante. Las pensiones ocupan un lugar central en el Estado de bienestar griego. El gasto en pensiones (públicas) alcanzó en 2023 el 14 por ciento del PIB, una cifra ligeramente inferior a la de Italia (15,5 por ciento del PIB), pero superior a la media de la Unión Europea (UE), que se sitúa en el 12,3 por ciento del PIB (Eurostat, 2026). La importancia de las pensiones dentro del Estado del bienestar griego reside en su protagonismo como dispositivo para garantizar el mantenimiento de rentas, mientras que la protección frente a otros riesgos sociales se halla mucho menos desarrollada: en 2023, las pensiones representaron el 52,2 por ciento del gasto total en protección social, mientras que el gasto dedicado a la prevención de la exclusión social fue del 1,3 por

* Traducción asistida mediante DeepL; revisión y validación final del texto: Elisa Chuliá.

** Universidad del Peloponeso (m.angelaki@uop.gr).

ciento y el destinado al desempleo, del 4,0 por ciento (Autoridad Estadística Helénica, 2025).

> En 2023, las pensiones representaron el 52,2 por ciento del gasto total en protección social.

Por lo que se refiere a su desarrollo, el sistema de pensiones griego siguió la tradición bismarckiana, con prestaciones estructuradas en función de la situación laboral y regímenes distintos para los funcionarios, los trabajadores del sector privado, los autónomos, los agricultores y otros colectivos profesionales, acompañados de normas diferentes en materia de cotizaciones y fórmulas de cálculo de las prestaciones, lo que dio lugar a un alto grado (al menos hasta hace poco) de fragmentación. Esto último —una característica típica del modelo de bienestar del sur de Europa, aunque en el caso griego adoptó una versión extrema— se vio reforzado aún más por prácticas clientelistas que dieron lugar a prestaciones desiguales (Ferrera, 1996; Tinios, 2018). La evolución demográfica desfavorable, junto con las restricciones presupuestarias y la presión derivada del proceso de integración europea, suscitó preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema y dio lugar a sucesivas reformas desde principios de la década de 1990. Las iniciativas políticas se han centrado principalmente en cuestiones de sostenibilidad, mientras que, más recientemente, también se han debatido cuestiones relacionadas con la adecuación, introduciéndose medidas para asegurar un nivel de vida digno a las personas mayores (Konstantinidou et al., 2026).

El objetivo de este artículo es ofrecer una visión general de las reformas del sistema de pensiones griego a lo largo de las últimas cuatro décadas y analizar sus perspectivas y los retos que se avecinan. El análisis distingue cuatro períodos. El primero, que abarca desde la aparición de los primeros programas de pensiones hasta principios de la década de 1990, se caracteriza por la expansión gradual de la cobertura, pero también por su fragmentación. El segundo abarca el período de reformas desde la década de 1990 hasta el inicio de la crisis económico-financiera y se caracteriza por una capacidad de reforma limitada y por intentos fallidos de introducir cambios que se salieran de la senda habitual. El tercer período —que coincide en líneas generales con la crisis— se caracteriza por la introducción de recortes significativos, tras la adopción del programa de ajuste económico y de cambios estructurales, mientras que el cuarto período se centra en las medidas adoptadas en la etapa posterior a la crisis. Se prestará especial atención a los factores políticos, institucionales y económicos que los analistas de los Estados del bienestar y los sistemas de pensiones han identificado para explicar los resultados de las reformas.

2. Del desarrollo a la inercia reformista

El origen del sistema de pensiones griego se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, con la creación de fondos de aseguramiento profesional independientes y autofinanciados por parte de asociaciones sindicales y corporativas (Yfantopoulos, 1990). La proliferación de estos fondos a lo largo de las décadas siguientes contribuyó a la elevada fragmentación del sistema y a la desigualdad de prestaciones, lo que se vio reforzado aún más por prácticas clientelistas. La creación de la Fundación de la Seguridad Social (IKA) a mediados de la década de 1930 supuso la ampliación de la cobertura a los trabajadores

del sector privado, pero no logró fusionar todos los fondos existentes para hacer frente a la fragmentación institucional, mientras que la creación de la Organización de la Seguridad Social Agraria (OGA) extendió la cobertura de pensiones y asistencia sanitaria a la población rural. La creación de pensiones auxiliares (secundarias), que funcionaban en paralelo a las pensiones primarias —siendo, como ellas, también públicas y obligatorias— y su aumento exponencial entre 1930 y 1940 no hicieron más que reforzar la fragmentación del primer pilar (Venieris, 1995).

No obstante, la expansión y la consolidación del Estado del bienestar griego tuvieron lugar una vez restaurada la democracia en 1974 y, más concretamente, tras la llegada al poder del Partido Socialista (PASOK/Movimiento Socialista Panhelénico) y la adhesión del país a las Comunidades Europeas en 1981 (Guillen y Matsaganis, 2000). En lo que respecta al sistema de pensiones, este período se caracteriza por el aumento del importe de la pensión de asistencia social, la ampliación de la cobertura a las mujeres agricultoras y la introducción del sistema de revalorización automática que vincula las pensiones a las tasas de inflación. Como resultado, el gasto en pensiones pasó del 7 por ciento del PIB en 1970 al 15,1 por ciento del PIB en 1989 (OCDE, 1990). Sin embargo, la evolución demográfica desfavorable, unida a la incapacidad —o falta de voluntad— para hacer frente a la fragmentación y al uso de prácticas clientelistas, generó presiones significativas sobre la sostenibilidad del sistema (Angelaki, 2016).

> El gasto en pensiones pasó del 7 por ciento del PIB en 1970 al 15,1 por ciento del PIB en 1989.

El contexto de crisis económica y política de principios de la década de 1990 propició el inicio de un proceso de reforma. Tras la caída del gobierno de coalición en 1990 y con unos niveles de déficit y deuda que alcanzaron el 13,4 por ciento y el 110,1 por ciento del PIB, respectivamente, la reforma de las pensiones de 1993 cobró particular relevancia en el programa de ajuste fiscal de ese periodo (Featherstone y Papadimitriou, 2008). El gobierno conservador de Nueva Democracia (ND) introdujo entre 1990 y 1992 una serie de reformas destinadas a contener el aumento del gasto en pensiones. Las medidas incluían aumentos de las cotizaciones y de la edad de jubilación, un cambio en la fórmula de cálculo de las pensiones y un endurecimiento de los requisitos para acceder a las pensiones de invalidez. Además, se introdujo un sistema menos generoso para los nuevos incorporados (a partir de 1993) al mercado laboral (Carrera et al., 2010). En general, las reformas se limitaron a medidas paramétricas de "ajustes técnicos", por lo que no cumplieron las expectativas inicialmente puestas en una transición gradual hacia un sistema multipilar. El limitado resultado de las reformas se explica por la frágil mayoría parlamentaria de ND, junto con la oposición dentro del propio Gobierno a determinadas medidas y la fuerte oposición de otros partidos y del movimiento sindical, lo que favoreció la adopción de una estrategia de elusión de culpas (*blame avoidance*) con el fin de minimizar el coste político (Angelaki, 2016).

Ante la persistencia de las deficiencias estructurales, el asunto de las pensiones volvió a aparecer en la agenda política en el año 2000. En un contexto de creciente presión financiera ejercida por la UE, el PASOK recuperó el gobierno ese año. El Comité de Política Económica preveía un aumento del gasto en pensiones del 12,6 por ciento del PIB en 2000 al 24,8 por ciento en 2050, al tiempo que los problemas de adecuación adquirían más presencia pública (EPC, 2001). Las propuestas de reforma de

2001, que tenían por objeto reforzar la viabilidad del sistema, reducir sus desigualdades y limitar la fragmentación, manteniendo su estructura de reparto (*pay-as-you-go*), fueron percibidas como extremadamente duras, lo que provocó manifestaciones masivas y su eventual retirada, además de la dimisión del ministro de Trabajo (Featherstone y Papadimitriou, 2008). Tras consultar con los sindicatos y proponer una revisión radical de las propuestas de 2001, en septiembre de 2002 se aprobó una reforma cuyo elemento innovador residió en la introducción del marco legislativo para el desarrollo de las pensiones de empleo del segundo pilar, lo que supuso un cambio significativo respecto al *statu quo* y marcó —al menos sobre el papel— una transición hacia una estructura multipilar. En 2008, ND puso en marcha otra iniciativa, esta vez centrada en limitar la fragmentación mediante una reducción significativa (a través de fusiones) de los 170 fondos de seguros a 13. Sin embargo, una vez más, el impacto de la reforma fue limitado, ya que —debido a la fuerte oposición— persistieron las diferencias dentro de los fondos fusionados (Papanastasiou y Papatheodorou, 2020).

En general, el período que transcurre entre 1990 y 2008 se caracteriza por una fuerte dependencia de senda y una capacidad de reforma limitada. Como resultado, en vísperas de la crisis financiera, el sistema de pensiones griego se enfrentaba a importantes retos de sostenibilidad. El gasto en pensiones ascendía al 12,4 por ciento del PIB en 2007 y se preveía que aumentaría hasta el 24,1 por ciento en 2060, una cifra significativamente superior al aumento medio previsto en la UE de 2,4 puntos porcentuales durante el mismo período (Comisión Europea, 2009). En cuanto a su estructura, el sistema de pensiones griego solo era multipilar sobre el papel; en la práctica, era monopilar, dominado por el primer pilar público de reparto vinculado a los ingresos por trabajo, que proporcionaba pensiones de reparto y prestación definida principales y auxiliares, mientras que el segundo pilar representaba solo el 3 por ciento del PIB (Angelaki, 2016).

> El periodo entre 1990 y 2008 se caracteriza por una capacidad de reforma limitada.

3. Reformas en plena crisis (2009-2018)

La crisis marca un punto de inflexión que supone una ruptura con la inercia reformista previa. El PASOK (que recuperó el poder ejecutivo tras las elecciones de 2009) anunció que los datos fiscales habían sido falseados (tras su revisión, las cifras del déficit pasaron del 3,7 por ciento del PIB al 13,6 por ciento, y las de la deuda, del 99,6 al 115,1 por ciento), lo que provocó que los mercados financieros internacionales aumentaran el coste de la financiación y rebajaran la calificación crediticia del país, lo que acabó impidiendo el acceso a dichos mercados (Angelaki, 2016). También quedó patente que las medidas de reducción del déficit introducidas por el Gobierno hasta ese momento (entre ellas, la congelación salarial y la supresión parcial de las pagas extra de Navidad, Semana Santa y verano para los funcionarios) no habían logrado "tranquilizar" a los mercados (Matsaganis, 2011).

En un contexto de continuo empeoramiento de la situación, el Gobierno anunció en mayo de 2010 un acuerdo de rescate con la *troika*, formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. La reforma de las pensiones ocupó un lugar destacado entre las medidas iniciales que debían adoptarse como parte del esfuerzo de consolidación fiscal del país tras el programa de

ajuste económico acordado con la *troika*. La reforma de 2010 preveía una nueva estructura mediante la separación de las funciones de asistencia social de las de seguridad social (OCDE, 2013). Como resultado, el sistema reformado incluiría un componente básico (de cuantía fija) cuasi universal y otro suplementario, proporcional y de reparto. El refuerzo del vínculo entre cotizaciones y prestaciones, junto con la introducción de una nueva fórmula de cálculo de las pensiones que vinculara las prestaciones a los ingresos a lo largo de la vida laboral y el aumento de la edad de jubilación a los 65 años, tanto para hombres como para mujeres, habría de traducirse en prestaciones más bajas para los futuros pensionistas. La reforma también contenía una cláusula de salvaguardia según la cual si el análisis actuarial no alcanzaba el objetivo de reducir el gasto en pensiones en 2,5 puntos porcentuales del PIB (tomando 2009 como año de referencia), el Gobierno introduciría las medidas de ajuste necesarias (Angelaki, 2016). Cabe señalar, no obstante, que las disposiciones clave (como el cambio en la estructura del sistema) que debían entrar en vigor a partir de enero de 2015 fueron aplazadas por el nuevo Gobierno de Alexis Tsipras (SYRIZA), elegido ese mismo año (Comisión Europea, 2018).

La reforma se justificó como la única solución para un país en estado de emergencia. El hecho de invocar la urgencia de la situación permitió al Gobierno obtener la mayoría necesaria —aunque escasa— para aprobar la ley. Si bien el escaso margen de tiempo para la adopción de la reforma dificultó consultar a los interlocutores sociales, estos protestaron vehementemente alegando que el proyecto de ley constituía un intento de desmantelar la seguridad social y, finalmente, lograron obtener algunas concesiones, como el mantenimiento de fondos separados para las profesiones liberales (médicos, abogados e ingenieros) (Natali y Stamati, 2014).

“La reforma se justificó como la única solución para un país en estado de emergencia.

A pesar del esfuerzo de consolidación emprendido en 2010, los avances a finales de año fueron insuficientes, en parte debido a la reticencia o la incapacidad del Gobierno para llevar a cabo el ajuste fiscal y las reformas estructurales necesarias. Como resultado, se acordó un segundo programa de rescate para cubrir las necesidades financieras del país durante el período 2012-2014. La decisión del primer ministro de convocar un referéndum sobre el acuerdo de rescate provocó la dimisión del Gobierno tras la presión ejercida por los líderes de la UE y la formación de un Gobierno de unidad nacional compuesto por el PASOK, Nueva Democracia y la Agrupación Popular Ortodoxa (LAOS), un partido populista de derecha cuya misión central consistía en aprobar el acuerdo de rescate. Las nuevas y duras medidas de austeridad se aprobaron a mediados de febrero de 2012 en medio de disturbios (Angelaki, 2016). La reforma de las pensiones figuró una vez más entre las medidas que contribuyeron al proceso de ajuste fiscal. La reforma de 2012 se centró esta vez en las pensiones públicas auxiliares (añadidas al componente básico); en concreto, se introdujo una nueva fórmula de cálculo para estas pensiones suplementarias que supuso la transición de un sistema de prestaciones definidas a uno de aportaciones definidas nocionales (Angelaki, 2016).

La tercera gran iniciativa de reforma adoptada durante la crisis tuvo lugar, tras un tercer acuerdo de rescate y bajo el Gobierno de coalición de SYRIZA con el partido populista de derecha ANEL (Griegos Independientes). A pesar de las promesas preelectorales del Gobierno de revocar las medidas de crisis, la

reforma de 2016 se entiende mejor como una continuación de las medidas anteriores, ya que aplicó (con algunas modificaciones) las disposiciones de la reforma de 2010 (Tinios, 2018). La reforma modificó la estructura del sistema de pensiones mediante la sustitución de la pensión básica (de carácter contributivo) prevista en la ley por una pensión nacional garantizada financiada por el Estado, complementada con una pensión contributiva. Establecía así la implementación de la disposición prevista en la reforma de 2010, pero nunca aplicada (Comisión Europea, 2018). La nueva "pensión nacional" se diseñó para proporcionar un nivel básico de protección de los ingresos en la vejez, con el objetivo de prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social, así como de mejorar la redistribución (Parlamento Helénico, 2016). La ley también supuso un aumento del importe mínimo de la pensión básica (ahora, "pensión nacional") de 360 euros (tal y como se establecía en la ley no aplicada de 2010) a 384 euros[1], así como unas tasas de acumulación de derechos ligeramente más generosas. Las nuevas medidas se aplicaron a quienes se jubilaron a partir del 12 de mayo de 2016. Entre las medidas adicionales figuraban la unificación administrativa mediante la creación del Fondo Unificado de la Seguridad Social (EFKA) y la aplicación de normas unificadas para todas las personas aseguradas, garantizando así un marco común de gobernanza, administración y contabilidad, al tiempo que se preveía un breve período de transición entre 2016 y 2018 (Comisión Europea, 2024). La ley también preveía la revisión de los umbrales de la edad de jubilación en función de la evolución de la esperanza de vida; sin embargo, las disposiciones al respecto no se activaron hasta 2021 (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2023).

En general, durante la crisis, el sistema de pensiones sufrió cambios profundos y bruscos que afectaron tanto a los pensionistas actuales como a los futuros, mientras que las restricciones externas redujeron el papel de los interlocutores sociales, lo que supuso una ruptura con el pasado (Angelaki, 2016; Konstantinidou et al., 2026). Además de los cambios en la estructura del sistema, se ha estimado que los recortes aplicados entre 2010 y 2017 supusieron reducciones de hasta el 50 por ciento en algunas de las pensiones más elevadas (Kathimerini, 2017). Los programas de ajuste económico aplicados durante la crisis económica generaron fuertes presiones externas a favor de reformas que, antes de 2010, se habían topado repetidamente con obstáculos políticos e institucionales internos (Angelaki, 2016; Featherstone y Papadimitriou, 2008).

> Durante la crisis, el sistema de pensiones sufrió cambios profundos y bruscos.

Asimismo, las reformas fueron suprimiendo gradualmente los elementos redistributivos vigentes hasta entonces. La prestación de solidaridad social para pensionistas sujeta a controles de recursos disponibles (*means-tested*), que se consideraba una renta mínima

[1] La pensión nacional equivalía al umbral de riesgo de pobreza (AROP) para una persona sola (384 al mes en 2016) tras 20 años de cotización. El importe de la pensión nacional se reduce proporcionalmente en función de los años de cotización (con un mínimo de 15 años) y de la duración de la residencia permanente. Aunque la ley preveía aumentos tanto de la pensión nacional como de la contributiva en caso de buenos resultados económicos, la revalorización se pospuso hasta enero de 2023 (Comisión Europea, 2018 y 2024). En la práctica, esto significó que, hasta diciembre de 2022, la pensión nacional ascendía a 384 euros por 20 años de cotización.

garantizada para los pensionistas, se fue eliminando progresivamente hasta su supresión definitiva a finales de 2019. La pensión mínima garantizada, que ascendía a 486 euros y se concedía a todos los pensionistas (excepto a los agricultores) que se hubieran jubilado antes del 12 de mayo de 2016, también acabó suprimiéndose a finales de 2018, aunque su eliminación se compensó en parte con la concesión de la pensión nacional financiada por el Estado. Además, se modificaron los criterios de acceso al subsidio de solidaridad social para las personas mayores sin seguro (Konstantinidou et al., 2026).

Desde 2018, año en que Grecia concluyó su programa de ayuda financiera, se han adoptado más medidas de reforma. Ahora bien, la dinámica de las reformas ha cambiado, toda vez que estas han hecho más hincapié en los objetivos de reducir la pobreza económica, mantener las rentas y modernizar la gestión del sistema. En 2018 se suprimió la reducción de las prestaciones de pensión para quienes habían obtenido una pensión antes de la reforma de 2016 mediante la "diferencia personal"[2] (Comisión Europea, 2021: 109). La creación del e-EFKA (unificando el EFKA y una agencia de la Seguridad Social encargada de la tramitación de las prestaciones básicas y suplementarias, ETEAEP) impulsó la digitalización de todos los servicios prestados. La reforma de las pensiones auxiliares (integradas en el primer pilar de pensiones) que se aprobó en 2021 estableció la transición de un régimen de aportación definida nocional (o teórica) a uno de aportación definida totalmente capitalizado, financiado mediante cotizaciones (obligatorias) a la Seguridad Social y aplicable a quienes hayan nacido después del 1 de enero de 2004 o se incorporen al mercado laboral a partir del 1 de enero de 2022, y de forma voluntaria a los actualmente asegurados de hasta 35 años.

> Desde 2018, las reformas se han orientado más a reducir la pobreza económica.

En 2022 se introdujeron más cambios destinados a la racionalización de la legislación en materia de pensiones, incluida la supresión de la opción excepcional de jubilación anticipada para los empleados del sector público que hubieran cumplido las condiciones de jubilación hasta finales de 2012. Otras iniciativas han mejorado el acceso a los regímenes de pensiones para determinadas categorías (como los agricultores) y la transferibilidad de los derechos entre los regímenes de vejez relacionados con diferentes categorías de trabajadores. Asimismo, en enero de 2023 se incrementaron las pensiones en un 7,75 por ciento por primera vez desde 2008, y en los años posteriores también se han producido nuevas revalorizaciones. Aunque la reforma de 2016 preveía la revalorización anual de las pensiones[3], esta medida permaneció congelada hasta finales de 2022 como parte de las medidas de austeridad aplicadas (Comisión Europea,

[2] La pensión de quienes se habían jubilado antes de 2016 se volvió a calcular según las nuevas normas: la diferencia entre la nueva pensión y la anterior fue, en la mayoría de los casos, negativa. Sin embargo, las pensiones no se redujeron, ya que dicho importe se mantuvo como "diferencia personal", que se va reduciendo gradualmente mediante la revalorización (véase Comisión Europea, 2024).

[3] Las pensiones se ajustan anualmente en función de un índice igual a la suma de la variación porcentual anual del PIB y la variación porcentual del índice medio anual de precios al consumo, dividida por dos, si bien el incremento no puede superar la variación porcentual del índice medio anual de precios al consumo.

2024). Por último, en 2025 se introdujo una ayuda económica anual (250 euros) para los grupos sociales vulnerables, incluidos los pensionistas con bajos ingresos. En la práctica, esta iniciativa dotó de carácter permanente a los anteriores regímenes de ayuda económica puntuales y *ad hoc*, cuya prestación dependía de los recursos presupuestarios disponibles (Konstantinidou et al., 2026).

4. Una evaluación preliminar del sistema de pensiones griego y sus retos futuros

El sistema de pensiones griego ha experimentado cambios importantes durante la última década que han transformado su estructura mediante la introducción de normas uniformes, una edad de jubilación común, el cierre de las vías de jubilación anticipada y la introducción de un factor de esperanza de vida. La pensión pública se compone actualmente de dos partes: la pensión nacional, financiada con cargo al presupuesto del Estado, de carácter redistributivo y destinada a proporcionar un nivel básico de protección de los ingresos en la vejez, previniendo y combatiendo la pobreza y la exclusión social; y el componente relacionado con los ingresos, cuyo importe se basa en la media de los ingresos "pensionables" del/de la asegurado/a a lo largo de toda su vida laboral. La edad legal de jubilación es de 67 años tanto para hombres como para mujeres (o de 62 años con 40 años de cotización)[4].

Sin embargo, aunque se han aplicado casi todas las disposiciones de la reforma de 2016, todavía no han entrado en vigor las normas uniformizadoras de las cotizaciones y las prestaciones en el marco de la EFKA (Comisión Europea, 2024). El régimen de pensiones complementario (segundo pilar) adopta la forma de fondos de pensiones de empresa, aunque no desempeña un papel importante, ya que se estima que su tasa de cobertura es inferior al 5 por ciento de la población en edad de trabajar. Los planes de pensiones individuales también adolecen de un escaso desarrollo (Comisión Europea, 2021).

> El régimen de pensiones complementario (segundo pilar) no desempeña un papel importante.

Las pensiones han desempeñado un papel importante en la prevención de la pobreza en la vejez entre 2008 y 2019, a pesar de los importantes recortes que se produjeron durante el período 2010-2016. La introducción de la pensión nacional constituye un instrumento importante para la protección de los ingresos en la vejez, aunque solo se abona como parte de la pensión pública y, por tanto, no puede percibirse de forma independiente; esto es, sigue condicionada a la participación previa en el mercado laboral y al historial de cotizaciones. Además, dado que su cuantía depende de los años de cotización y de residencia, genera diferencias ostensibles en el importe de la prestación, especialmente en el caso de las personas con trayectorias laborales más cortas o fragmentadas. Por otra parte, el nivel de la pensión nacional es bajo; la cuantía anual en 2025, 5.362 euros, se halla por debajo del umbral del AROP de 7.020 euros para una persona sola. Según los datos administrativos facilitados por la EFKA, la mediana

[4] Existen algunas excepciones en materia de jubilación anticipada para las madres y los padres viudos con hijos, independientemente de su edad, que se encuentren incapacitados para realizar cualquier actividad remunerada, así como para las personas que realizan trabajos penosos (véase Comisión Europea, 2024).

de la pensión nacional ascendió a 400,53 euros en diciembre de 2025 (a pesar de los aumentos aprobados en los últimos años), lo que pone de relieve el nivel generalmente bajo de la prestación. Además, las mujeres perciben, de media, pensiones nacionales mensuales más bajas que los hombres: 390 euros frente a 409 para los hombres (Konstantinidou et al., 2026).

Persiste, por tanto, la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con la garantía de pensiones adecuadas, especialmente para las mujeres y los trabajadores atípicos con trayectorias laborales más cortas, fragmentadas y con bajos ingresos. En cuanto a la sostenibilidad del sistema, se prevé que la disminución prevista del gasto en pensiones durante el período 2022-2070 acerque a Grecia a la media de la UE: de acuerdo con las estimaciones del Ageing Report, el gasto en pensiones alcanzaría el 12 por ciento del PIB en 2070, frente al 11,8 por ciento de la UE, lo que supone una disminución de 2,5 puntos porcentuales durante dicho período (Comisión Europea, 2024).

> Persiste la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con la garantía de pensiones adecuadas.

En general, la protección de las personas mayores debe evaluarse teniendo en cuenta las características generales del Estado del bienestar griego. Este último sigue dependiendo en gran medida del sistema de pensiones para la protección de los ingresos en la vejez, mientras que, a pesar de los esfuerzos de modernización y racionalización realizados en los últimos años, la protección pública sigue adoleciendo de fragmentación, limitada complementariedad entre las medidas adoptadas e incapacidad para ofrecer una red de seguridad coherente (Konstantinidou et al., 2026; Liargovas et al., 2025).

BIBLIOGRAFÍA

Angelaki, M. (2016). Policy continuity and change in Greek social policy in the aftermath of the sovereign debt crisis. *Social Policy & Administration, 50*(2), 262-277. https://doi.org/10.1111/spol.12214

Bonoli, G., & **Palier, B.** (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration, 41*(6), 555-573. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00572.x

Carrera, L. N., Angelaki, M., & **Carolo, D.** (2010). Political competition and societal veto players: The politics of pension reforms in Southern Europe. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 5-31.

Ebbinghaus, B. (Ed.). (2011). *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford University Press.

Economic Policy Committee. (2001). *Budgetary challenges posed by ageing populations: The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly* (EPC/ECFIN/655/01-EN final). European Commission.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.

European Commission. (2009). The 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). *European Economy,* 2/2009. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2765/80301

European Commission. (2018). *The 2018 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/653851

European Commission. (2021). *The 2021 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/765944

European Commission. (2024). *Pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Vol. 2). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2767/550848

European Commission, & **Economic Policy Committee.** (2023). *Ageing projections exercise 2024: Country fiche Greece*. National Actuarial Authority.

Eurostat. (2026). *Expenditure on pensions as percentage of GDP (TPS00103)*. https://doi.org/10.2908/TPS00103

Featherstone, K., & **Papadimitriou, D.** (2008). *The limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece*. Palgrave Macmillan.

Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy, 6*(1), 17-37.

Guillén, A. M., & **Matsaganis, M.** (2000). Testing the social dumping hypothesis in Southern Europe: Welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy, 10*(2), 120-145.

Hellenic Parliament. (2016). *Explanatory report of the draft law national mechanism for coordination, monitoring and evaluation of social inclusion and social cohesion policies, regulations for social solidarity and implementing provisions of Law 4387/2016*. Hellenic Parliament.

Hellenic Statistical Authority. (ELSTAT). (2025). *Statistics of the social protection system: Year 2023 (provisional data)* [Press release]. Hellenic Statistical Authority.

Hinrichs, K. (2009). *Elephants on the move: Patterns of public pension reform in OECD countries*. Cambridge University Press.

Konstantinidou, D., Roumpakis, A., & **Angelaki, M.** (2026). *Minimum pensions and policies to address old-age poverty in Greece*. European Social Policy Analysis Network (ESPAN)/European Commission.

Liargovas, P., Goulatis, I., & **Rodousakis, N.** (2025). *Welfare benefit policy in Greece*. Dianeosis.

Matsaganis, M. (2011). *Social policy in difficult times: Economic crisis, fiscal austerity and social protection* [en griego]. Ekdoseis Kritiki.

Natali, D., & Stamati, F. (2014). Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms. *South European Society and Politics, 19*(3), 309-330. https://doi.org/10.1080/13608746.2014.951515

OECD. (1990). *OECD economic surveys: Greece*. OECD Publishing.

OECD. (2013). *Greece: Reform of social welfare programmes*. OECD Publishing.

Papanastasiou, S., & **Papatheodorou, T.** (2020). Liberalising social protection amid austerity in Greece. En **S. Blum, J. Kuhlmann,** & **K. Schubert** (Eds.), *Routledge handbook of European welfare states* (pp. 220-236). Routledge.

Salourou, R. (2017, May 4). 23 cuts in seven years have reduced pensions by 50 billion euros. *Kathimerini*. https://www.kathimerini.gr/economy/local/907886/23-perikopes-se-epta-chronia-meiosan-tis-syntaxeis-kata-50-dis/

Tinios, P. (2018). Pensioners and pension reforms during the Greek crisis. In F. Karl (Ed.), *Ageing in the crisis: Experiences from Greece* (pp. 25-46). LIT Verlag.

Venieris, D. (1995). The social insurance system in Greece: Historical exploration. *Social Insurance Law Review,* LZ, 577-584. [En griego].

Yfantopoulos, G. (1990). The welfare state and pension policy in Greece, OECD countries and the EEC. *The Greek Review of Social Research, 73A* (Special Issue), 199-249. [En griego].