

# LOS INCENTIVOS PERVERSOS DEL SENASA

EL SEGURO NACIONAL DE SALUD FUE CONCEBIDO CON INCENTIVOS PERVERSOS LATENTES EN SUS ESTATUTOS.



Jhan Ortega  
Asistente de Investigación,  
FE&D



Miguel Ortiz  
Asistente de Investigación,  
FE&D

Un incentivo perverso es aquel que tiene un resultado no deseado y contrario al esperado por su propulsor. Un ejemplo clásico es lo ocurrido en la India cuando el dominio colonial británico ofreció pagar una suma monetaria por cada cobra muerta que se entregara a las autoridades, debido a que la ciudad de Delhi estaba plagada de serpientes venenosas. Esto hizo que los habitantes comenzaran a criar cobras para ganar un beneficio económico. Cuando la administración se dio cuenta de esto, canceló la recompensa. Como consecuencia, la población liberó a las cobras, las cuales ya no eran útiles. Por lo tanto, la medida hizo que hubiera más cobras de las que había originalmente. A la posteridad a esto se le llamó el efecto cobra. Dicho efecto puede encontrarse en la República Dominicana, en el corazón de la reciente Operación Cobra.

El Seguro Nacional de Salud (SeNaSa), creado en mayo de 2001 con la Ley 87-01, es “la institución pública [...] encargada de la gestión de riesgos de salud” (SeNaSa, s.f.) para los tres regímenes que maneja: subsidiado, contributivo y contributivo-subsidiado. En pocas palabras, es la

aseguradora pública en materia de salud en la República Dominicana. Esta contempla ciertas funciones básicas, las cuales se pueden resumir en administrar los riesgos de salud del público general de manera descentralizada y equitativa, aplicando justicia sustantiva que contemple las diferencias en ingresos y, como tal, facilitando encarar los costos de salud para distintas clases sociales. Sin embargo, dicha institución con fines nobles ha afrontado incentivos perversos desde su constitución. A esto se abocará el presente texto.

En primer lugar, el artículo 19 de la ley 87-01, que crea el sistema de seguridad social, establece que una parte de los fondos proporcionados por el Estado dominicano estará destinada a suplir la falta de un empleador formal para los trabajadores informales. Es decir, mientras más trabajadores informales entren al sistema, más fondos deberá aportar el Estado. Esto crea un incentivo para captar más trabajadores informales, lo que ayudaría a presupuestar más recursos desde el Estado; descuidando a los trabajadores formales, los

cuales, a pesar de contar con un salario fijo y estable, siguen viéndose expuestos a riesgos en su día a día. Por ejemplo, un trabajador formal de sueldo mínimo de una microempresa se vería desprovisto de la misma atención de esta institución.

Por otro lado, el artículo 169 de la susodicha ley estipula que los pagos por capitación corresponderán a un monto fijo (actualmente, RD\$1,887.54) y que, si se desarrollan las condiciones técnicas necesarias, serán asignados en función del riesgo individual de las personas, el cual será estimado mediante cálculos actuariales pertinentes. A la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) le corresponde pagarle este dinero al Seguro Nacional de Salud (SeNaSa). Esto quiere decir que aumentos en el riesgo estimado aumentan la cápita, lo cual a su vez aumenta el monto desembolsado al sistema.

El hecho de que el riesgo sea una de las principales razones de la financiación de SeNaSa crea un desincentivo para que este seguro, sus gestores y cualquier dependencia bajo su tutela, abogue por la

medida del riesgo que afrontan sus clientes. Existen, por tanto, dos vertientes: esta institución podría promover, debajo de la mesa, políticas que aumenten el riesgo general a que se expone un afiliado común. Por otro lado, en vez de promover el riesgo, podría disfrazar una disminución en el mismo con motivo de inflar el gasto que le corresponde. Por tanto, SeNaSa no tiene incentivos para hacer campaña en contra del riesgo vial, por ejemplo. Si un peatón común es atropellado cada día, su erario no hará más que aumentar.

A priori, el incentivo perverso anterior puede no ser evidente. Sin embargo, en la Sesión Ordinaria del 31 de octubre de 2025 se le sumó otro más grave: el SeNaSa recurrió a este artículo para solicitar un aumento de la cápita mensual del régimen contributivo. Lo llamativo de esto es que la solicitud tuvo lugar en pleno apogeo del descontento popular por el desfaldo de fondos públicos. En particular, pareciera que la existencia de artículos semejantes puede crear incentivos para no usar correctamente los fondos públicos, dado que existe la posibilidad de obtener recursos adicionales aferrándose a la cápita por riesgo.

Continuando con la idea de los cálculos actuariales, el artículo 25 de la Ley 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública establece la excepción de “publicación previa a aquellos actos administrativos que puedan generar desinformación o confusión general en el público” (DIGEIG, 2014). Esto quiere decir que, a interpretación de los actores e instituciones públicas, si un procedimiento contenido en su accionar administrativo es altamente técnico o puede “generar desinformación” (lo que sea que eso signifique), se pueden reservar el derecho a divulgar dicha información. En tal sentido, un

“ La ley 87-01, la cual regula el sistema de seguridad social vigente en el país, contiene ciertos artículos y párrafos que pueden ser interpretados de forma contraria a las intenciones originales.”

desfaldo o aumento injustificado de los ingresos de la institución pueden ocultarse fácilmente al público si la primera arguye que dicha información sería “muy complicada o desinformativa”. O sea, con la justificación de mantener la integridad del público y la confianza de éste para con sus instituciones públicas, aquellas pueden salir airoso de cualquier procedimiento antiético que manejen. De hecho, esto pudo haber ocurrido con la sesión ordinaria del 31 de octubre de 2025, donde hacen referencia e interpretación directas a dicho artículo.

En este contexto, es adecuado mencionar lo expuesto por los Premios Nobel de economía Oliver Hart y Bengt Holmström, quienes argumentan que las relaciones contractuales (sean implícitas o explícitas), se pueden analizar desde el problema del principal y el agente: el principal es todo aquel que contrata servicios

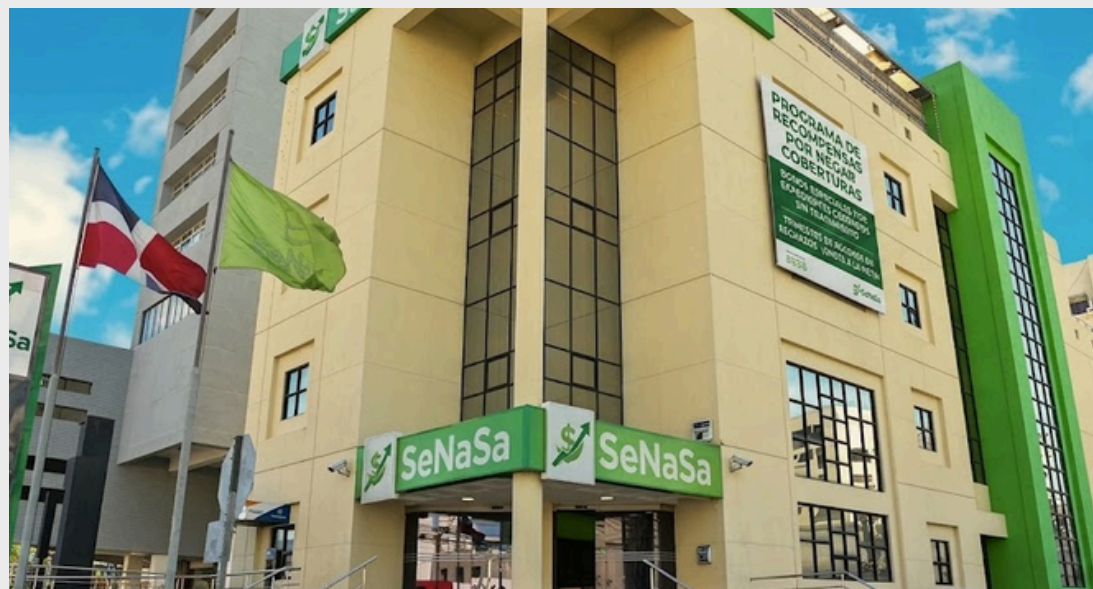


Foto de la sede principal del Seguro Nacional de Salud (SeNaSa).



para un fin concreto; el contratado, por tanto, es el agente. El problema surge cuando los intereses de ambas partes no coinciden y el principal no puede observar o controlar de forma perfecta el comportamiento del agente. La presencia de asimetría de información hace que el agente pueda maximizar su propio beneficio, sin interesarse necesariamente por el beneficio del principal. Holmström destaca que la manera en que se suele resolver dicho problema es a través de un contrato que asegure un comportamiento predecible en el futuro: que el agente trabaje bajo ciertas condiciones preestablecidas y el principal remunere al agente.

En este caso, el Estado es el principal y SeNaSa es el agente. Debido a que el Estado no puede supervisar exhaustivamente a sus instituciones dependientes para financiarlas exactamente como sus necesidades dicten, se les fija una cantidad con la cual remunerarlas. El Estado, al ser incapaz de

auditar a SeNaSa (o a cualquiera de sus dependencias) debido al complejo entramado humano por el cual está constituido, fija sus ingresos en una cierta cantidad que busca englobar aquellos esfuerzos no directamente visibles.

Sin embargo, debido precisamente a la dificultad de vigilancia, es complicado para el gobierno conocer cuál debe ser la remuneración por el esfuerzo efectivo de sus dependencias, por lo que suele tratar de implementar “salarios de eficiencia” al conceder un presupuesto público holgado para cada una; pero esto no se traduce correctamente al entramado público, y la teoría de la elección pública de James M. Buchanan (1962) lo explica.

El Estado, por su condición de tal, no está más elevado en sabiduría con respecto a los ciudadanos a los que sirve, sino que su disposición está preeminentemente constituida de individuos que buscan su pro-

pio beneficio. Estos tienen fuertes incentivos para instrumentalizar el aparato estatal y su financiamiento para beneficio propio, siendo esta la razón de por qué surge la corrupción en primer lugar. Por esto, unas reglas de juego claras, fiscalizables y atractivas de seguir para quienes deben imponerlas es imperante.

En conclusión, la ley 87-01, la cual regula el sistema de seguridad social vigente en el país, contiene ciertos artículos y párrafos que pueden ser interpretados de forma contraria a las intenciones originales para beneficio del SeNaSa y perjuicio de la sociedad. El reciente escándalo que llevó al gobierno a iniciar la Operación Cobra muestra que en mayor o menor medida estos incentivos perversos jugaron un papel en el comportamiento de las autoridades relacionadas con los actos de corrupción. A este respecto es bueno recordar lo que decía el economista Charles Goodhart (1975) que luego pasó a conocerse

como la ley de Goodhart: “cuando una medida se convierte en un objetivo, deja de ser una buena medida”.

#### Bibliografía:

- Buchanan, J. (1962). The Calculus of Consent. [https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1063/Buchanan\\_0102-03\\_EBk\\_v6.0.pdf](https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf)
- Consejo Nacional de Seguridad Social [CNSS]. (31 de octubre de 2025). Resolución Sesión Ordinaria No. 624. [https://servicios.cnss.gob.do/consulta\\_resolucion/pdf/1762405923453-ResolSesion624.pdf](https://servicios.cnss.gob.do/consulta_resolucion/pdf/1762405923453-ResolSesion624.pdf)
- Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental [DIGEIG]. (2014). Ley General de Libre Acceso a la Información Pública. <https://micm.gob.do/transparencia/images/pdf/transparencia/leyes/Ley-200-04.pdf>

- Goodhart, C. A. E. (1975). Problems of monetary management: The U.K. experience. In A. S. Courakis (Ed.), Papers in Monetary Economics (Vol. 1, pp. 91-121). Reserve Bank of Australia.
- República Dominicana. (9 de mayo de 2001). Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Dirección General de Impuestos Internos (DGII).
- Seguro Nacional de Salud [SeNaSa]. (s.f.). ¿Quiénes somos? - Historia. <https://www.arssenasa.gob.do/index.php/quienes-somos/historia/>
- The Royal Swedish Academy of Sciences. (10 de octubre 2016). Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2016: Advanced information (Oliver Hart and Bengt Holmström: Contract theory) [PDF]. Nobel Prize.

“Unas reglas de juego claras, fiscalizables y atractivas de seguir para quienes deben imponerlas es imperante.”