

Ti Manman Cheri experimenta con pagos móviles de gobierno a persona en Haití

Autores: Jamie M. Zimmerman y Kristy Bohling



La iniciativa *Ti Manman Cheri*¹ destaca las complejidades de relacionar el dinero móvil con las transferencias de ayuda social en un contexto de inseguridad y de infraestructuras poco desarrolladas. *Ti Manman Cheri* ofrece lecciones para los que buscan implementar los programas de dinero móvil de gobierno a persona. La iniciativa ha superado obstáculos como las insuficiencias de las redes móviles y de los agentes, las prioridades cambiantes del gobierno y la falta de un sistema central de identificación, y ha efectuado el pago a través de cuentas de dinero móvil a 23.000 de las 75.000 beneficiarias después de sólo un año.

El mecanismo de dinero móvil *Ti Manman Cheri* está pensado para dar un mejor apoyo financiero a las madres

Ti Manman Cheri es el primer programa gubernamental de transferencias condicionadas en Haití que llega a 75.000 madres después de un año en operación. Los propósitos de este programa son: 1) dar apoyo financiero a las madres con hijos en edad escolar que viven en comunidades pobres y desfavorecidas, 2) garantizar que los hijos de estas beneficiarias asistan y continúen en las escuelas nacionales y comunales, y 3) empoderar a las madres haitianas.



Principales motores de la idea de distribuir pagos mediante dinero móvil

El entusiasmo del Gobierno por una solución basada en la tecnología móvil que facilitaría las transferencias directas a 100.000 beneficiarias en el primer año lo llevó a tomar la decisión de usar el sistema Digicel TchoTcho Mobile, una opción móvil segura que ofrece opciones de pago en efectivo y que permite ahorrar y realizar transacciones financieras convenientes y a bajo costo.

En un entorno propenso a las fugas y a la falta de transparencia, el Gobierno consideró que los pagos electrónicos – y en particular los pagos con dinero móvil – ofrecían mayor eficiencia y transparencia. El Gobierno también se vio motivado a usar dinero móvil por (a) una sólida razón comercial, ya que de este modo los costos resultan 3,5 veces menores que con los pagos manuales; (b) una buena relación laboral entre el Primer Ministro y el Director Ejecutivo de Digicel; y (c) el potencial de incluir financieramente a la población marginada.

Principales objetivos de *Ti Manman Cheri* para usar dinero móvil para pagos electrónicos

1. Minimizar el tiempo para ampliar el programa (eficiencia)
2. Minimizar el tiempo y el costo que le implica a la beneficiaria recibir el pago (eficiencia)
3. Minimizar fugas o pérdidas por fraude, malversación, etc. (transparencia)

Principales elementos del diseño e implementación de *Ti Manman Cheri*

Bajo las presiones políticas para iniciar con éxito la primera iniciativa de ayuda de gobierno a persona en la historia de Haití, el Gobierno y Digicel conceptualizaron, diseñaron y lanzaron el programa en seis meses.

Si bien *Ti Manman Cheri* se benefició de un diseño y de un plan de implementación deliberados, la decisión del Gobierno de ampliar inmediatamente el programa al nivel nacional llevó a considerables desafíos en su implementación. En vez de comenzar la implementación en Puerto Príncipe como se acordó en un principio con Digicel², se decidió que los pagos se extendiesen a todos los distritos del país con carácter inmediato. Los desafíos que esto presentó para *Ti Manman Cheri* incluyeron: cortes esporádicos de la red de telefonía móvil causados por el esfuerzo de Digicel por cambiar las plataformas móviles; cantidad insuficiente de agentes de dinero móvil fuera de Puerto Príncipe; cambios frecuentes de las prioridades entre las partes gubernamentales; y falta de un registro central de identificación que facilitase el registro en el programa. Después de un año, el programa inscribió a 75.000 beneficiarias o 25 por ciento menos de su meta original.

Después de los desafíos a los que se enfrentaron el Gobierno y Digicel para realizar los pagos a las beneficiarias fuera de Puerto Príncipe, el programa agregó a otro proveedor de servicios de pagos – Unitransfer – que tiene oficinas en todo el país. Este proveedor es una compañía especialista en remesas nacionales e internacionales que hace pagos a la mayoría de los beneficiarios por medio de vales.

Cuadro 1 Resumen *Ti Manman Cheri*

Población (es) meta	Madres que viven en áreas pobres y desfavorecidas con niños en edad escolar de 1º a 6º grado.
Requisitos para solicitar la ayuda	Celular TchoTcho Mobile: (a) verificación de registro, (b) número telefónico Digicel, y (c) cuenta TchoTcho Mobile con un vale Unitransfer con la información "conozca a su cliente": (a) identificación nacional y (b) verificación de registro.
Condicionamiento	Sí, en base a la asistencia a la escuela de los hijos de las madres beneficiarias.
Cantidad promedio / ayuda pagada	La asignación es la siguiente: un niño = HTG 400 (US\$10); dos niños = HTG 600 (US\$15); tres niños = HTG 800 (US\$20).
Frecuencia del pago	En un comienzo, mensual; hoy en día, pago doble cada 60 días.
Período y duración de los pagos	La fecha se basa en la fecha del primer pago. Se puede acceder a los pagos al recibir un mensaje SMS que informa a la beneficiaria que el pago está disponible (para las que lo reciben en dinero móvil).
Mes y año de comienzo	27 de mayo de 2012, Día de la Madre en Haití, en una fase inicial de prueba de 15 meses, aunque potencialmente es indefinido.
Cantidad total de beneficiarias	75.000 beneficiarias en total de la meta inicial de 100.000 en el primer año, realizando pagos a un promedio de 66.000 beneficiarias por mes. La meta es llegar al millón en 2015.

A pesar de los obstáculos y de la imposibilidad de alcanzar la meta inicial, *Ti Manman Cheri* progresó notablemente en un año. Se hizo el registro de 75.000 beneficiarias que recibieron pagos del Gobierno, aunque de manera irregular, por primera vez en la historia de Haití, siendo todas las beneficiarias mujeres. Para mayo de 2013, el 30 por ciento de las beneficiarias recibían los pagos vía TchoTcho Mobile, con quien tienen la posibilidad de ahorrar, enviar y administrar el dinero a través de la plataforma móvil de Digicel y de su red de agentes.

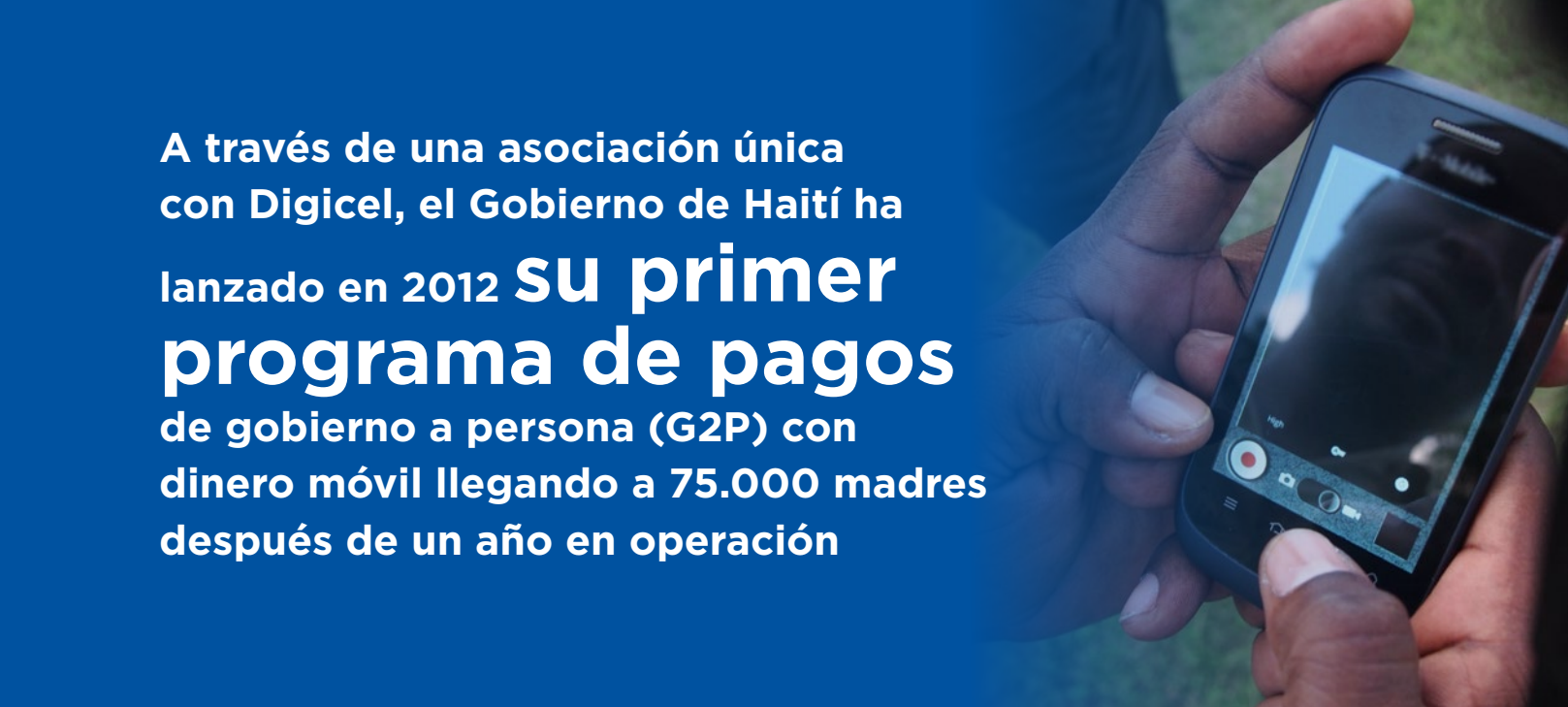
FACTORES QUE INFLUENCIARON EL DISEÑO DEL PROGRAMA

- **Urgencia política y social.** *Ti Manman Cheri* se dio en un momento de transición en la historia de Haití: acababa de producirse una elección controvertida, la economía todavía sufría la devastación causada por los desastres naturales, y la gestión y el influjo consiguiente de la ayuda traía muchos desafíos. La urgencia en este contexto de crear nuevos programas para disminuir la extrema pobreza influyó directamente la creación de *Ti Manman Cheri*.
- **Falta de experiencia en pagos electrónicos.** Esta administración es la primera en implementar un programa de ayuda social, y menos aún de transferencias relacionadas con las plataformas de la telefonía móvil.
- **Colaboración de alto nivel.** El programa y su correspondiente plan operacional se originaron en la relación de alto nivel entre el Primer Ministro y Digicel, que resultó en un pequeño equipo directivo que incluye a un empleado de Digicel en préstamo al Gobierno para garantizar que haya una estrecha cooperación entre el programa y el proveedor de los pagos.

Cuadro 2 Comparación entre el sistema TchoTcho Mobile de Digicel y los vales Unitransfer

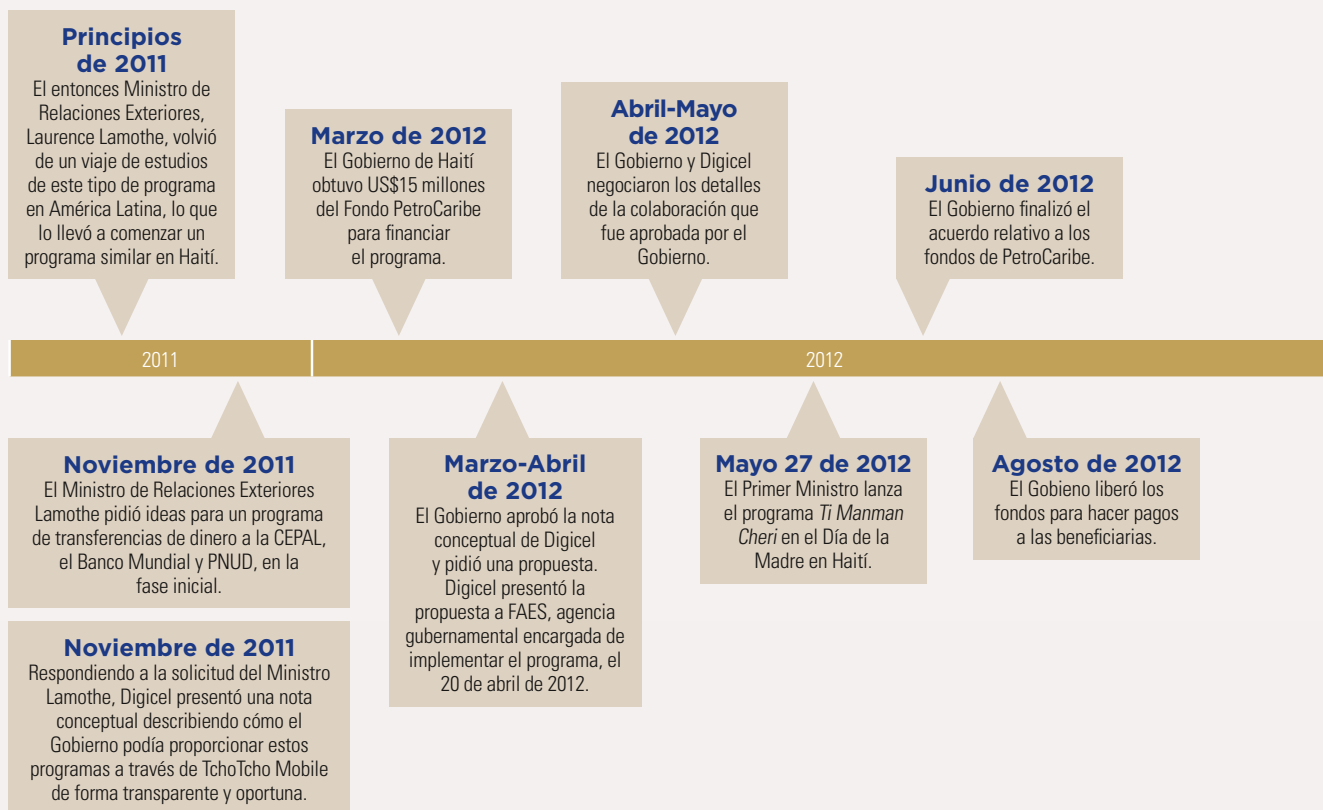
Detalles del programa de pagos	TchoTcho Mobile de Digicel	Vales Unitransfer
Año en que se involucró el proveedor de los servicios de pagos	Principios de 2012; se involucró en la fase de diseño.	Principios de 2013; se involucró en la fase de inicio.
Valor de los pagos	US\$10–20 [US\$10 por un alumno, US\$15 por 2 alumnos, US\$20 por 3 alumnos].	US\$10–20 [US\$10 por 1 alumno, US\$15 por 2 alumnos, US\$20 por 3 alumnos].
Frecuencia de los pagos	Mensual (cambió a pago doble cada 60 días).	Cada 60 días.
Cantidad de beneficiarias en el programa	23.000	52.000
Honorarios únicos pagados al proveedor por el programa	Sólo Digicel: US\$440.000 por la gestión, lanzamiento, desarrollo de la estrategia, gastos generales del programa.	
Honorarios fijos pagados al proveedor por el programa	Digicel: 2,5 por ciento del valor de la transferencia más un cargo único de US\$0,125 por transferencia.	Unitransfer: US\$1,50–2,00 por transferencia.
Puntos de pagos	Agentes de TchoTcho Mobile: 900. Fonkoze: 47 sucursales. Alo Communications: 23 oficinas. DGS (tiendas Digicel): 20 tiendas. Otros: 4 tiendas Tom y Jerry y 2 Cap Plus.	Oficinas de Unitransfer y de Unibank: 500; quioscos móviles para cuando es necesario ir a localidades difíciles de llegar.
Instrumento de pago	Tarjeta SIM del teléfono móvil.	Recibo en papel.
Modalidad del pago	Teléfono móvil.	Agente, funcionario de la oficina.
Proceso de autenticación	2 elementos: SIM e identificación PIN de 4 dígitos.	2 elementos: vale y documento de identificación nacional.
Proceso de reconciliación (electrónico/manual)	Introducción electrónica pero proceso manual para hacer los ajustes.	Introducción electrónica pero proceso manual para hacer los ajustes.
Inclusión financiera	Sí.	No.





A través de una asociación única con Digicel, el Gobierno de Haití ha lanzado en 2012 **su primer programa de pagos de gobierno a persona (G2P) con dinero móvil** llegando a 75.000 madres después de un año en operación

Fechas del diseño de *Ti Manman Cheri*



Lecciones para los miembros de la Alianza Better Than Cash

La ambiciosa decisión del Gobierno de crear un programa de pagos móviles de gobierno a persona y la urgencia de crear un programa popular que tuviese impacto sobre las personas fueron los motores que ayudaron a enfrentar la variedad de obstáculos con los que se ha encontrado el programa:

1 Completa y adecuada planificación antes del lanzamiento. Digicel y el Gobierno crearon *Ti Manman Cheri* en su totalidad — inclusive el diseño de sus políticas, su programa de pagos y los planes operacionales y financieros — en sólo seis meses durante un período importante de transición en Haití. Aunque la urgencia del Gobierno por ofrecer soluciones innovadoras para la reducción de la pobreza es comprensible, era necesario analizar la realidad para implementar un programa complejo de pagos sociales antes de su lanzamiento.

2 Creación de una estructura, roles y responsabilidades claras dentro de la colaboración. *Ti Manman Cheri* es un ejemplo único de un socio en los pagos diseñando un programa gubernamental de pagos por ayuda social que cuenta con una participación limitada de los funcionarios superiores del gobierno. La falta de claridad en la dirección, los roles y las responsabilidades entre el proveedor de los servicios de pagos y el programa llevó a tensiones y exacerbó los obstáculos de la implementación.

3 Completo análisis de las beneficiarias antes de la implementación y monitoreo continuo de las mismas. Ni *Ti Manman Cheri* ni Digicel hicieron lo suficiente para comprender las necesidades de las beneficiarias y los obstáculos potenciales para llegar a ellas. Subestimaron los riesgos asociados con la falta de un sistema nacional de identificación, con las irregularidades en la ortografía de los nombres, la falta de memorización del PIN (código de acceso) y los números de teléfono incorrectos, todos factores que el programa identificó como problemas comunes cuando se comenzó el registro y los pagos. Como consecuencia, el programa no tuvo la capacidad en recursos humanos necesaria para hacer un registro adecuado y para formar a las beneficiarias.

4 La preparación de las infraestructuras es vital. Un diagnóstico para evaluar la disponibilidad del país para efectuar pagos electrónicos u otro instrumento similar hubiese podido mostrar diversos problemas de infraestructura para hacer un lanzamiento a nivel nacional de transferencias de dinero móvil en Haití, especialmente la falta de una red de agentes y la escasez de capacidades técnicas de todos los ejecutores del programa.

5 Toma en consideración de todas las opciones. Para *Ti Manman Cheri* el contrato inicial negociado con un solo proveedor le permitió hacer un lanzamiento y una implementación de forma rápida. Pero la limitación del concepto y diseño del programa a un tipo de mecanismo de pagos (sin tomar en cuenta otras opciones) puede haber ocultado los obstáculos y los riesgos que se podrían haber anticipado y solucionado antes de la implementación. Si bien un proceso competitivo de licitaciones hubiese llevado más tiempo, podría haber dado a *Ti Manman Cheri* más opciones.

6 Garantía de una propuesta válida clara para todos los involucrados. En el apuro por iniciar el programa, *Ti Manman Cheri* no garantizó una propuesta válida para todos los involucrados. Los diversos actores del Gobierno y otros tienen que comprender las razones comerciales y sacar provecho de ellas. Los socios ejecutores tienen que tomar en consideración los costos fijos y de operación de la infraestructura y los beneficios de dar servicio a las beneficiarias, ya sea en lo relativo a la adquisición de nuevos clientes o a las oportunidades de asociarse con el gobierno o los beneficios en cuanto a su reputación. Finalmente, aunque las beneficiarias expresaron sentirse agradecidas por recibir dinero del Gobierno, dijeron en general que los pagos de *Ti Manman Cheri* eran los más reducidos y los menos seguros de sus fuentes de ingresos. Aunque estaban contentas de recibir dinero, lo consideraban un “regalo” esporádico más que una fuente de ingresos para ayudarles con su economía o para cubrir los gastos de educación.



Acerca de la Better Than Cash Alliance

La Better Than Cash Alliance colabora con los gobiernos, los organismos de desarrollo y el sector privado con el fin de empoderar a las personas al cambiar de pagos en efectivo a pagos electrónicos. La Better Than Cash Alliance recibe el apoyo financiero de la Fundación Bill y Melinda Gates, Citi, la Fundación Ford, MasterCard, Omidyar Network, USAID y Visa Inc., y UNCDF funciona como su secretaría.



Referencias

Si desea saber más sobre la metodología, los detalles del programa, la experiencia de los involucrados y las conclusiones, puede consultar el estudio de caso en www.betterthancash.org y en www.cgap.org. Las autoras de ese estudio son Jamie M. Zimmerman y Kristy Bohling, miembros del equipo Bankable Frontier Associates responsable de la investigación y la información para éste y otros tres estudios de casos solicitados por el CGAP y afiliados al programa de investigación de los resultados del desarrollo de la Alianza Better Than Cash.



Este estudio se hizo gracias a un subsidio dado por el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido al Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), con el fin de respaldar el trabajo de la Alianza Better Than Cash.

¹ "Ti manman cheri" significa mamita querida en Creole.

² En el diseño original del programa, el Fonds d'assistance économique et social (FAES) de Haití tenía la intención de inscribir hasta 100.000 madres de niños en edad escolar para efectuar los pagos de dinero móvil de *Ti Manman Cheri* en cuatro barrios meta de Puerto Príncipe en un año.