México Evalúa

Incidir hoy:
Políticas Públicas en Acción



Digitalizar los pagos en México:

una oportunidad para la Ley de Economía Digital

México Evalúa | 14 de octubre, 2026

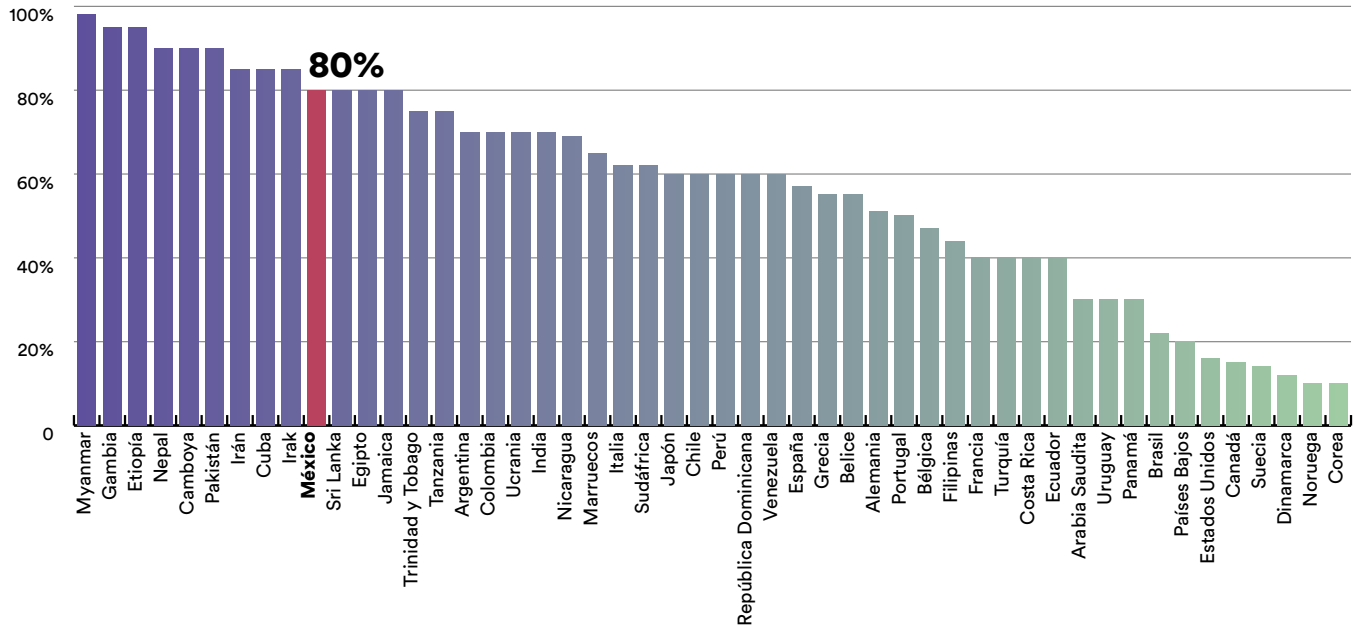
Introducción: el momento de la oportunidad

México posee una infraestructura de pagos digitales equiparable a la de países desarrollados y, sin embargo, el efectivo sigue dominando la vida económica cotidiana. Por la parte digital, SPEI (Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios) procesa cerca de 20 millones de operaciones diarias, mientras que CoDi y DiMo (Cobro Digital y Dinero Móvil, respectivamente) permiten transferencias con código QR[1] sin tarjeta ni terminal (aunque sí requieren cuenta en una institución financiera participante).

1 Un código de respuesta rápida (QR por sus siglas en inglés) es una figura bidimensional con un patrón codificado que al ser escaneado por un dispositivo móvil remite a un enlace o repositorio de información digital.

Una mayor proporción de pagos digitales se asocia con mayores niveles de desarrollo

Porcentaje de transacciones diarias en efectivo



Fuente: Estimación de Forex, a partir de datos agregados de bancos centrales, Statista, Numbeo y otros reportes globales, difundidas por Visual Capitalist. No provienen de una fuente estadística armonizada y deben leerse como órdenes de magnitud.

Pese a estas herramientas tecnológicas, el 85.2% de los adultos paga en efectivo sus compras hasta por 500 pesos y 73.5% las de mayor valor, según cifras que aporta la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2024 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] & Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], 2024b). Estos porcentajes subrayan que el uso de efectivo está arraigado en el comportamiento y los hábitos, independientemente de la disponibilidad de alternativas digitales.

Pese a la creencia popular, el uso de efectivo no resulta gratuito, ya que impone un impuesto indirecto en inseguridad, en tiempo, en informalidad y en acceso denegado al crédito bancario. Además ese costo recae de forma desproporcionada sobre las micro y pequeñas empresas, los trabajadores informales y los hogares de menor ingreso.

Por la parte normativa, el marco jurídico vigente de hecho otorga poder liberatorio ilimitado a los billetes, mientras que aún no establece incentivos equivalentes para los medios digitales.

En este contexto, actualmente se encuentra en proceso de discusión en el Congreso de la Unión la iniciativa para la Ley de Economía Digital (LED). De aprobarse, abriría la puerta para avanzar en la corrección del desequilibrio regulatorio y ser el punto de partida para el impulso que necesita la digitalización de pagos. No obstante, la redacción final de la LED debe fomentar de modo explícito la inversión en educación financiera y capacidades digitales, así como mandatar la conectividad en los territorios donde aún haga falta. Debe además incorporar disposiciones concretas y escalonadas orientadas a la adopción masiva.

Este documento tiene como propósito brindar recomendaciones en el contenido de la LED. Con ese fin, sintetiza la evidencia disponible sobre los retos que explican el rezago en adopción de pagos digitales en México, identifica los riesgos de una transición con fallas en el diseño, y formula recomendaciones de política pública para que la LED cumpla su potencial como bisagra de la formalización y la inclusión financiera.

Análisis del problema: rezago de adopción, no de infraestructura

El rezago mexicano en pagos digitales no responde a carencias tecnológicas sino a retos de coordinación en los dos lados del mercado: comercios y consumidores.

- **Mercado de dos lados y equilibrio subóptimo.** Los pagos digitales requieren que consumidores y comercios se muevan simultáneamente. Si los comercios no aceptan, los consumidores no adoptan; si los consumidores no demandan, los comercios no invierten. Este círculo vicioso mantiene un equilibrio de bajo uso, aun cuando ambas partes tienen acceso a la tecnología necesaria (Higgins, 2024).

- **El cuello de botella está en la aceptación comercial.** La Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN) 2024 (INEGI & CNBV, 2024a) documenta que reciben pagos en efectivo: el 86% de los micronegocios, el 76% de las pequeñas empresas, el 65% de las medianas y el 58% de las empresas grandes. La barrera no es tecnológica, pues el 76% de los pequeños comercios ya cuenta con teléfono inteligente y el 58% posee cuenta en alguna institución financiera (Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes [ANPEC], 2024). La barrera es que el retorno de la inversión en aceptación digital no es evidente ni inmediato cuando los clientes tampoco lo exigen.

- **El marco jurídico vigente presenta áreas de mejora en materia de incentivos para los medios digitales.** La Ley Monetaria otorga poder liberatorio ilimitado a los billetes en su artículo 4. No existe obligación simétrica de aceptar medios digitales ni un sistema de incentivos suficientemente robusto para compensar el diferencial de costos percibido por comercios pequeños. Esta asimetría regulatoria es una de las causas estructurales del equilibrio subóptimo.

- **Exclusión financiera con efectos acumulados.** Quienes cobran en billetes carecen de historial transaccional y, por tanto, de acceso a crédito, ahorro formal y seguros. Estamos hablando de que más de la mitad (52%) de los trabajadores en la economía informal carece de acceso a servicios financieros, frente a sólo 11% de los formales, según un estudio de la extinta Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece, 2024). Esta exclusión perpetúa la informalidad y limita la movilidad social.

- **Brechas territoriales y de tamaño.** La disparidad es también geográfica y por escala de empresa. Las regiones con mayor proporción de micronegocios y menor conectividad concentran las tasas más bajas de aceptación digital. Una política homogénea que no contemple estas diferencias puede agravar la desigualdad en lugar de reducirla.

Breve análisis de la Ley de Economía Digital

Su objeto central, establecido en el artículo 1, es promover la adopción e implementación de medios de pago electrónicos y digitales. La ley se organiza en torno a cuatro ejes temáticos:

1. Mecanismos de confianza e identidad digital (artículos 5 a 9).

2. Pagos en sectores estratégicos y obligaciones de gobierno (artículos 10 a 16).

3. Atribuciones del Banco de México y entidades financieras (artículos 17 a 20)

4. Soluciones tecnológicas habilitadoras (artículos 21 y 22).

Los medios de pago electrónicos reconocidos por la LED incluyen transferencias, tarjetas de débito y crédito, códigos QR, tecnología NFC[2], domiciliaciones y cualquier dispositivo o interfaz que permita pagos o transferencias, con posibilidad de ampliar el catálogo mediante disposiciones generales.

Aciertos de política pública

- **Reconocimiento legal de medios digitales de pago (artículos 1 y 10).** La LED establece por primera vez en el ordenamiento jurídico mexicano una obligación explícita para los tres órdenes de gobierno y para las empresas que ofrecen bienes y servicios de forma regular, de habilitar y aceptar medios electrónicos de pago.

2 La tecnología NFC (*Near Field Communication* o comunicación de campo cercano) es un sistema inalámbrico de corto alcance que permite el intercambio rápido y seguro de datos entre dos dispositivos cuando se encuentran a menos de 10 a 15 cm de distancia.

- **Excepción por contingencia tecnológica (artículos 15 y 16).** La ley prevé que, ante una contingencia que impida recibir pagos digitales, se permita aceptar efectivo o cheque. Esta válvula de escape es una disposición necesaria para preservar la continuidad de las transacciones y proteger a los usuarios en caso de fallas de infraestructura, aunque la propia ley aclara que no podrá invocarse de manera permanente o recurrente para justificar incumplimientos (artículo 16).

- **Atribuciones del Banco de México para ampliar la infraestructura (artículo 19).** Se faculta al Banco de México (Banxico) para ampliar los niveles de cuentas de depósito, impulsar las transferencias electrónicas y, en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), establecer la obligación de que los prestadores de servicios en terminales punto de venta también acepten pagos con código QR. Esta disposición reduce la fragmentación del ecosistema de pagos.

- **Obligación de promover la inclusión financiera (artículo 20).** Las entidades financieras quedan obligadas a promover la inclusión financiera y a facilitar el acceso al crédito por medios digitales. Esto crea un mandato explícito orientado a extender el alcance del sistema financiero más allá del acceso a cuentas.

Artículos con riesgos de implementación

- **Gradualidad potestativa, no obligatoria, en la designación sectorial (artículos 13 y 14).** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) queda facultada para determinar los sectores y actividades en los que los medios digitales serán la única forma de pago aceptada (artículo 13). El artículo 14 faculta a las autoridades sectoriales a establecer mecanismos y plazos específicos para la transición gradual en cada sector, lo que habilita una diferenciación en la implementación. Sin embargo, la ley emplea la voz “podrán”, no “deberán”, de modo que ninguna autoridad sectorial está compelida a establecer plazos de transición ni condiciones previas verificables antes de que entre en vigor la obligación de aceptar medios digitales.

- **Ausencia de criterios para la designación sectorial (artículo 13).** La facultad de la SHCP para determinar sectores estratégicos no está acompañada de criterios metodológicos, indicadores ni condiciones previas verificables en la propia ley. La ley no especifica qué debe demostrarse —nivel de bancarización, cobertura digital, tamaño de las empresas— antes de que un sector sea designado. Sin estos criterios, la designación queda sujeta a discrecionalidad, con el riesgo de que avance en territorios o segmentos donde las condiciones habilitadoras no están dadas.

- **Ausencia de obligación de análisis de viabilidad previo (artículo 13).** La designación de sectores por la SHCP no requiere de forma expresa un análisis de viabilidad que contemple medidas de mitigación para prevenir la exclusión financiera, ni la publicación de dichos criterios y del plan de implementación. La transparencia metodológica es una condición de legitimidad que la ley no garantiza en su texto actual.

- **Plazos de implementación insuficientes (transitorio tercero y cuarto).** El transitorio tercero otorga a la SHCP sólo quince días hábiles desde la entrada en vigor de la ley para determinar los primeros sectores. El transitorio cuarto da otros 15 días hábiles a las autoridades sectoriales para emitir sus disposiciones. En conjunto, en menos de dos meses calendario podría estar operando el nuevo marco de pagos obligatorios, sin tiempo suficiente para diagnóstico sectorial, consulta con los afectados ni diseño de medidas de mitigación para poblaciones vulnerables. Esto contradice los principios de gradualidad que la propia ley enuncia.

- **Riesgo de exclusión financiera por ausencia de condiciones previas (artículo 13 y transitorio tercero).** Si la migración forzada avanza antes de que las condiciones estén dadas, los segmentos más vulnerables —trabajadores informales, adultos mayores, comunidades rurales— quedarán excluidos del sistema. La experiencia de India ilustra los riesgos de la velocidad: la desmonetización de 2016 retiró abruptamente el 86% del efectivo en circulación; aunque se aceleró la apertura de cuentas, el 99.3% del dinero retirado regresó al sistema bancario y la adopción digital ganada se revirtió parcialmente cuando el efectivo volvió a estar disponible.

- **Ausencia de mecanismo de reclamación para usuarios (ausencia transversal).** La ley otorga a la SHCP y a las autoridades sectoriales la facultad de imponer el pago digital obligatorio, pero no establece un mecanismo accesible para que personas o comercios puedan reclamar cuando consideren que las condiciones para la transición no están dadas en su territorio o segmento. Sin este recurso, los usuarios en situación de exclusión financiera o territorial no tienen vía formal de defensa.

- **Tensión no resuelta con la Ley Monetaria (artículo 13).** La LED otorga a la SHCP la facultad de hacer del pago digital la única forma de pago en ciertos sectores, pero no modifica ni alinea el artículo 4 de la Ley Monetaria, que reconoce poder liberatorio ilimitado a los billetes. Esta contradicción normativa puede generar litigios sobre la validez de las restricciones al efectivo en los sectores designados.

- **Riesgo de contradicciones con el marco regulatorio sectorial (ausencia transversal).** La LED no contempla mecanismos de alineación con el resto del ordenamiento que incide sobre los medios de pago. Normas como la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley Antilavado), las disposiciones en materia de adquisiciones públicas y los reglamentos sectoriales de la CNBV, Banxico y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) no son armonizadas expresamente. Esto abre la posibilidad de que los sujetos obligados enfrenten requisitos contradictorios o lagunas de competencia en la aplicación práctica de la ley.

Lo que le falta por desarrollar

- **Gobernanza interinstitucional.** La LED no crea un órgano coordinador, de modo que las atribuciones se distribuyen entre la SHCP, las autoridades sectoriales, Banxico y la CNBV, sin un mecanismo vinculante ni una instancia con visión de conjunto y rendición de cuentas ante el Congreso.

- **Estrategia Nacional con metas, plazos y tablero de seguimiento.** La ley no establece una estrategia de adopción con metas específicas por sector y territorio, plazos definidos ni indicadores públicos de seguimiento. Sin una hoja de ruta verificable, es imposible evaluar el cumplimiento de los objetivos de la ley ni corregir el rumbo oportunamente.

- **Incentivos fiscales escalonados.** La LED no incluye instrumentos fiscales para hacer de la digitalización una puerta de beneficios que incentiven la digitalización. La ley manda promover la adopción pero no moviliza el instrumento fiscal, que es el más poderoso para modificar el comportamiento de comercios y consumidores.

- **Diferencial de precio que visibilice el costo real del efectivo.** La ley no habilita explícitamente la posibilidad de que prestadores de bienes y servicios apliquen un recargo al pago en efectivo que refleje sus costos reales de manejo, seguridad y pérdida de información. Este mecanismo de precio relativo es uno de los más directos para modificar el comportamiento de pago en el punto de venta.

- **Garantías transversales antes de restringir el efectivo.** La ley no condiciona las restricciones al uso del efectivo a la verificación previa de tres garantías mínimas: 1) ciberseguridad certificada y mecanismos documentados de protección contra fraude; 2) capacitación documentada de comercios y usuarios; y 3) cobertura demostrada de conectividad, servicios financieros digitales accesibles y adopción efectiva en el territorio de que se trate. Sin estas garantías, la transición puede generar brechas irreversibles de exclusión.

- **Interoperabilidad como obligación, no como potestad.** Si bien la ley faculta a Banxico para avanzar en la interoperabilidad (artículo 19), no establece un estándar base común obligatorio para todas las instituciones participantes ni un plazo determinado para su implementación. La interoperabilidad potestativa (no obligatoria) no produce la coordinación que el mercado de dos lados requiere.

- **Protección de datos de identidad y transaccionales.** La LED no establece como datos personales sensibles sujetos a salvaguardas específicas la CURP Digital, el Expediente Digital Ciudadano, ni el historial transaccional de los pagos digitales. No se designa una autoridad responsable de supervisar su tratamiento, no exige consentimiento informado diferenciado, ni establece protocolos de uso limitado de datos o mecanismos de reclamación para las personas usuarias. La masificación de pagos digitales generará acervos de datos de alto valor cuya protección debe quedar normada en el propio texto de la ley, alineada con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO).

Experiencias internacionales: qué funciona y qué no



• Brasil — Pix: infraestructura pública como bien colectivo

El Banco Central de Brasil lanzó Pix en 2020 como sistema de pagos instantáneos, interoperable y gratuito para personas físicas. En menos de dos años (a diciembre de 2022)

acumuló 133 millones de usuarios individuales. El éxito descansa en tres decisiones: 1) participación obligatoria de todas las instituciones financieras de cierto tamaño; 2) costo cero para el usuario final; 3) interoperabilidad plena bajo un estándar único administrado por la autoridad. México tiene infraestructura equivalente (SPEI, CoDi, DiMo), pero carece de articulación institucional.



• Tailandia — PromptPay: el Gobierno como usuario ancla

El Gobierno de Tailandia adoptó en 2017 PromptPay como canal prioritario para sus transferencias sociales. Desde sus primeros meses de operación, impulsó la adopción masiva. El sistema alcanzó 77.2 millones de registros en un país de aproximadamente 71 millones de habitantes: señal de que personas con cuentas múltiples o comercios usan el sistema activamente (Bank of Thailand, 2023). La lección es que, cuando el Estado adopta el instrumento como usuario ancla, la masa crítica se alcanza en poco tiempo.



• India — Aadhaar/UPI: potencial y riesgo de la velocidad

India construyó el sistema de identidad biométrica Aadhaar y lo vinculó a la plataforma de pagos UPI, alcanzando escala masiva en poco tiempo. La celeridad del cambio provocó en 2016 una fuerte desmonetización que llevó a la exclusión de quienes no tenían acceso a infraestructura digital. Esto generó costos sociales significativos, y gran parte de los avances se revirtieron temporalmente. La lección para México es que la gradualidad no es lentitud: es condición de legitimidad y durabilidad.

Recomendaciones de política pública para la Ley de Economía Digital

Las siete recomendaciones que siguen están ordenadas por implementación lógica, reconociendo que algunas acciones pueden avanzar de forma simultánea.

Recomendación 1 — Comité de Gobernanza de Pagos Digitales

Establecer desde la LED un Comité de Gobernanza de Pagos Digitales como el órgano interinstitucional responsable de diseñar y coordinar la implementación de una Estrategia Nacional de Digitalización de Pagos (desarrollada en la siguiente recomendación). El Comité y la Estrategia son instrumentos distintos y complementarios: el primero es el órgano de coordinación permanente; la segunda es el conjunto articulado de acciones, metas, plazos y responsables para operar la política pública. El Comité debe ser presidido por la SHCP.

La LED debe establecer un núcleo de integrantes con participación permanente entre los que se encuentran, de forma enunciativa y no limitativa: la CNBV, Banxico, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Condusef, la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT) y la Secretaría de Economía. La composición se completará con el organismo competente en materia de inclusión de las poblaciones afectadas, cuya identidad dependerá del grupo vulnerable en cuestión y del sector o medida que se analice. Debe tener, además, la posibilidad de incorporar a otras dependencias o entidades según la materia que se trate. El sector privado y la sociedad civil tendrán voz, pero no voto, lo que garantiza representación sin comprometer la independencia de las decisiones de política pública. Para ello, la LED debe prever la realización de una audiencia obligatoria con el sector privado antes de que el Comité emita sus primeras disposiciones, a fin de conocer sus condiciones y limitaciones operativas.

- **Evaluación y rendición de cuentas.** De acuerdo a las mejores prácticas en la materia, el Comité de Gobernanza presentará un informe bianual al Congreso de la Unión con avances, obstáculos y recomendaciones de ajuste a la estrategia, basado en los indicadores del tablero público. Este mecanismo vincula la política de pagos digitales al ciclo presupuestal y fortalece la rendición de cuentas. Asimismo, toda decisión de la SHCP sobre la incorporación de sectores al esquema de pagos digitales, deberá sustentarse en un análisis

de viabilidad que incluya medidas de mitigación para prevenir la exclusión financiera. Dicho análisis deberá hacerse público junto con los criterios de selección y el plan de implementación.

Recomendación 2 — Estrategia Nacional de Digitalización de Pagos

La Estrategia Nacional, que el Comité diseñará e implementará, debe contener cuatro componentes:

- **Responsabilidades claras** por entidad gubernamental y metas específicas en plazos definidos.
- **Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo** y la agenda de transformación digital del Gobierno federal.
- **Un tablero público de indicadores.** Proponemos que incluya los siguientes: uso de pagos digitales, aceptación en comercios por tamaño y territorio, uso digital de transferencias sociales, brecha territorial, costo de aceptación para micro y pequeños negocios, fraude y confianza en los medios digitales. En conjunto, estas métricas deben conducir a la evaluación de la estrategia y corregir el rumbo oportunamente.
- **Identificar y etiquetar explícitamente las acciones que requieran gasto adicional al presupuesto vigente.** De este modo se puede distinguir lo que puede ejecutarse con recursos existentes de lo que requiere una nueva previsión presupuestal. La insuficiencia presupuestal no puede ser argumento para el incumplimiento de las obligaciones que la propia ley establece.

Nota: El Gobierno federal debe liderar con el ejemplo la implementación de la Estrategia. Entre otras acciones, debe avanzar en la digitalización de sus propios cobros, pagos a proveedores y nóminas, así como dimensionar públicamente el volumen de efectivo que hoy moviliza el sector público.

Para que la Estrategia sea vinculante y sostenible, la LED debe establecer responsabilidades claras por entidad gubernamental con metas específicas en plazos definidos.

- **Transitorio de alineación regulatoria.** La LED debe incluir un artículo transitorio que obligue a todas las dependencias y organismos con atribuciones sobre pagos digitales a revisar y, en su caso, adecuar sus regulaciones secundarias en un plazo máximo de 365 días a partir de su entrada en vigor. El mapeo regulatorio es necesario porque la LED puede entrar en tensión con diversas normas vigentes. Entre ellas: la Ley Monetaria (cuyo artículo 4 reconoce poder liberatorio ilimitado a los billetes), la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (Ley Antilavado), las disposiciones sobre adquisiciones y pagos del sector público, y otras regulaciones sectoriales que no contemplaron la obligatoriedad de medios digitales. Sin ese mapeo, la implementación de la LED puede encontrar contradicciones normativas que la hagan inoperable o generen litigios. La compatibilidad regulatoria —incluyendo, cuando sea necesario, la adecuación de la Ley Monetaria— es una condición de viabilidad jurídica de la LED, no un elemento accesorio.

Recomendación 3 — Gradualidad, confianza y protección al usuario

La sostenibilidad de la transición depende de que los usuarios la perciban como segura y justa. La LED debe:

- **Establecer que las restricciones al uso del efectivo y los mayores costos asociados a él son instrumentos de una etapa posterior**, condicionada al cumplimiento previo de tres garantías transversales**:**

  1. **Ciberseguridad** certificada por la autoridad competente y mecanismos documentados de protección contra fraude.
  2. **Capacitación documentada** de comercios y usuarios en el uso de medios digitales
  3. **Cobertura demostrada** mediante datos de INEGI u organismo equivalente de conectividad suficiente, oferta de servicios financieros digitales accesibles y evidencia de adopción efectiva en el territorio y el segmento de que se trate. La gradualidad es la condición necesaria para que la transición no genere brechas irreversibles de exclusión. Primero se garantiza el acceso; después se desincentiva la alternativa.

- **Establecer criterios metodológicos claros y transparentes para las decisiones de Hacienda sobre sectores y plazos.** La LED otorga a la SHCP la facultad de designar sectores estratégicos y emitir disposiciones de transición, pero el plazo previsto en los transitorios (15 días hábiles) es insuficiente para realizar un diagnóstico adecuado, consultar al sector afectado y preparar medidas de mitigación. Por ello, la LED debe exigir que cualquier designación sectorial esté sustentada en un análisis de viabilidad que incluya: 1) nivel de bancarización y cobertura financiera en el sector y

territorio; 2) disponibilidad de infraestructura de aceptación digital; 3) tamaño y formalidad de las empresas del sector; y 4) capacidad demostrada de los usuarios para operar medios digitales. Esta metodología debe ser pública, y la SHCP debe publicarla en el Diario Oficial de la Federación (DOF) antes de emitir la primera designación. La LED debe prever plazos de transición sectorial razonables —con inicio, metas intermedias y fecha de cierre conocidas— y mecanismos accesibles para que personas y comercios puedan reclamar cuando consideren que las condiciones para la transición no están dadas en su territorio o segmento. Esta transparencia metodológica es indispensable para evitar que la secuenciación sectorial sea susceptible de uso selectivo o discrecional. La gradualidad hace viable la obligatoriedad y la legítima.

- **Priorizar la ciberseguridad,** la protección contra fraudes y la integridad del ecosistema como condición de confianza. El fraude digital no resuelto empuja a las personas y los negocios de regreso al efectivo.

- **Desplegar campañas de comunicación centradas en el retorno demostrable** para los comercios —vía reducción de costos de manejo del dinero, acceso a financiamiento, trazabilidad, etcétera— y no en apelaciones abstractas a la modernidad.

- **Invertir en educación financiera, habilidades digitales y capacitación operativa** con focalización en poblaciones rurales, de bajos ingresos, con bajo nivel educativo y adultos mayores. La transición no puede limitarse a definir qué sectores adoptan el pago digital: debe acompañarse de intervenciones activas que incluyan capacitación para comercios y usuarios, posibles subsidios temporales a la aceptación para micro y pequeños negocios, y acciones vinculadas a la economía digital más amplia (conectividad, dispositivos, identidad digital). La LED debe mandar al Comité de Gobernanza diseñar estas intervenciones como parte de la Estrategia Nacional.

Recomendación 4 — Interoperabilidad con estándar base común

El ecosistema mexicano de pagos cuenta con infraestructura sólida (SPEI, CoDi, DiMo), pero enfrenta fragmentación en la experiencia de usuario, en las condiciones de participación para instituciones Fintech y en la integración de soluciones de cobro sin terminal física. La LED debe instruir a la CNBV y Banxico a:

- **Establecer un estándar base común de interoperabilidad y no un estándar único que elimine la diferenciación.** Debe garantizar una comunicación fluida entre esquemas, dejando margen para la innovación y la competencia por encima de ese piso. Esta interoperabilidad sería obligatoria para todas las instituciones participantes, con un plazo determinado para su implementación, y no meramente potestativa.

- **Completar la regulación secundaria de finanzas abiertas** (también conocidas por su término al inglés, *open finance*), de modo que el historial transaccional sea portable y utilizable por la propia persona usuaria para acceder a productos financieros de distintos proveedores.

- **Ampliar la participación de instituciones de tecnología financiera en la infraestructura pública de pagos**, con condiciones de acceso proporcionales a su tamaño y riesgo.

- **Reducir los costos de aceptación para micro y pequeños negocios.** Los datos de Banxico muestran que las comisiones por aceptar pagos digitales representan una carga desproporcionada para el comercio de menor escala. La LED debe instruir a la CNBV y Banxico a establecer techos tarifarios diferenciados por tamaño de negocio para las redes de aceptación, con revisión periódica conforme crezca el volumen de transacciones.

Recomendación 5 — Inclusión financiera orientada al uso, no solo al acceso

El avance en bancarización ha sido significativo —según la ENIF 2024, el 76.5% de los adultos cuenta con al menos un producto financiero—, pero la tenencia de cuenta no implica necesariamente uso activo de medios digitales de pago. La LED debe impulsar:

- **Un programa nacional de inclusión financiera reestructurado** que vincule la apertura de cuentas al desarrollo de hábitos de pago digital, con componentes específicos para comunidades rurales, adultos mayores y personas en situación de marginalidad.

- **Soluciones de dinero móvil y cobro digital sin terminal** en zonas con bajo acceso a servicios financieros tradicionales, aprovechando la alta penetración del teléfono inteligente.

- **La ampliación de la conectividad a internet como condición habilitante,** reconocida explícitamente en la LED como componente de la infraestructura de pagos.

- **Protección de datos transaccionales.** La masificación de los pagos digitales genera acervos de datos personales de alto valor. La LED debe establecer explícitamente que el historial transaccional de las personas usuarias es un dato personal sensible sujeto a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO), y que su tratamiento requiere consentimiento informado. La supervisión corresponde a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, en tanto autoridad garante en materia de protección de datos personales.

Recomendación 6 — Diferencial de precio que incentive el pago digital

La LED debe habilitar explícitamente la aplicación de un diferencial de precio entre pagos en efectivo y pagos digitales. El principio es: el precio actual de un bien o servicio corresponde al pago digital; el pago en efectivo puede tener un recargo que refleje sus costos reales (manejo, seguridad, pérdida de información). Esto es distinto al descuento: no se castiga al que ya usa digital, sino que se visibiliza el costo real del efectivo.

La aplicabilidad varía por nivel de Gobierno:

- **Servicios federales directos** (electricidad, peaje en carreteras de cuota, trámites ante dependencias): la palanca es inmediata y no requiere intermediación.

- **Servicios subnacionales** (agua, predial, tenencia): se propone vincular fondos de modernización administrativa a la adopción de pagos digitales con diferencial de precio por parte de gobiernos estatales y municipales, como incentivo colaborativo.

Nota: Esta medida debe condicionarse a que exista cobertura financiera y digital adecuada en el territorio o segmento de que se trate, para evitar discriminar a quienes todavía dependen del efectivo por razones estructurales. Toda medida restrictiva debe superar el escrutinio de no discriminación del artículo 1 constitucional y respetar los derechos económicos del artículo 28.

Recomendación 7 — Beneficios fiscales al pago digital, diseñados con gradualidad

La LED debe instruir a la SHCP a diseñar un conjunto de instrumentos fiscales escalonados que hagan de la digitalización una puerta de beneficios y no una trampa recaudatoria. Los instrumentos propuestos son:

- **Programa de transición tributaria con periodos de gracia.** Para nuevos usuarios de pagos digitales, diferenciado por régimen fiscal: Régimen Simplificado de Confianza (Resico), Personas Físicas con Actividad Empresarial, etcétera. La medida debe reconocer la heterogeneidad del sector informal y evitar que el primer contacto con el fisco sea la penalización. En particular, el Resico debe condicionarse progresivamente a que un porcentaje creciente de los cobros se realice por medios digitales —comenzando con un umbral bajo y aumentándolo gradualmente a lo largo de cinco años—, de modo que la permanencia en el régimen simplificado esté ligada a la adopción real y verificable de pagos digitales.

- **Devolución del impuesto al valor agregado (IVA) por medios digitales.** Pagar la devolución exclusivamente mediante un instrumento digital registrado ante el SAT —sin exigir cuenta bancaria tradicional (una billetera regulada o dinero móvil es suficiente)— y condicionarla a al menos una transacción digital verificable en el bimestre correspondiente.

- **Reducción de la tasa efectiva del IVA para operaciones con factura electrónica**. Una rebaja de uno a dos puntos porcentuales para pagos con medios electrónicos y registrada por medio del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI). Se trata de una medida estructural y no temporal, para ampliar la base tributaria vía formalización.

- **Lotería de la factura electrónica.** Cada CFDI registrado genera un boleto para un sorteo bimestral, con un techo por persona para evitar que el instrumento sea capturado por contribuyentes de mayor volumen (sin techo, sería regresivo). Los premios pueden incluir montos en efectivo escalonados y bienes vinculados a la economía productiva del hogar.

- **Devolución temporal por pagos electrónicos (*cashback*).** Un reembolso de dos a cinco puntos del impuesto pagado con medios electrónicos, con mayor proporción en micro y pequeños comercios. Japón operó un programa de este tipo entre octubre de 2019 y junio de 2020 —un reembolso de 2 a 5% en 40 sistemas de pago digitales aprobados— como medida de transición tras un ajuste del impuesto al consumo.

- **Beneficio por uso digital de transferencias sociales.** Los programas de pensiones y becas ya se dispersan por canal digital; el reto es que el recurso circule dentro del sistema. Un complemento sobre el monto, la exención de comisiones o el acceso preferente a productos financieros cuando el gasto se realiza en forma digital desplaza el incentivo del retiro al uso. Para consolidar el hábito, se propone que una proporción creciente del gasto deba realizarse en forma digital, comenzando por un umbral bajo y aumentándolo conforme se amplíe la red de aceptación.

Nota sobre implementación: La mayoría de estos instrumentos requieren modificaciones al Código Fiscal de la Federación (CFF), a la Ley del IVA, a la Ley del ISR y a la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que la LED debe acompañarse de las iniciativas de reforma fiscal correspondientes o mandar expresamente a la SHCP a presentarlas ante el Congreso en un plazo determinado.

Referencias

- **Aguilar, A., Frost, J., Guerra, R., Kamin, S., & Tombini, A. (2024).** *Digital payments, informality and economic growth* (BIS Working Paper No. 1196). Bank for International Settlements. https://www.bis.org/publ/work1196.htm
- **Asociación Nacional de Pequeños Comerciantes. (2024).** *Encuesta Nacional a Pequeños Comerciantes 2024*. ANPEC.
- **Banco Central do Brasil. (2023).** *Pix Management Report: Conception and first years of operation 2020–2022*. BCB. https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/pix/relatorio_de_gestao_pix/pix_management_report_2023.pdf
- **Banco de México. (2024).** *Encuesta sobre el uso del efectivo en México 2024*. Banxico.
- **Banco de México. (2025).** *Sistema de Información Económica (SIE): SPEI — Operaciones procesadas* (Cuadro CF891). https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=21&idCuadro=CF891&accion=consultarCuadro&locale=es
- **Bank of Thailand. (2023).** *Payment Insight Report: PromptPay statistics December 2023*. Bank of Thailand.
- **Comisión Federal de Competencia Económica. (2024).** *Estudio de competencia y libre concurrencia en los servicios financieros digitales*. Cofece.
- **Higgins, S. (2024).** Financial technology adoption. *American Economic Review*, 114(11), 3469–3512.
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024).** *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2023*. INEGI.
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía & Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2024a).** *Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN) 2024*. INEGI-CNBV.
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía & Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2024b).** *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2024*. INEGI-CNBV.
- **México Evalúa. (2026).** *Digitalizar para crecer: el reto de transformar los pagos en México*. México Evalúa.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025).** *Human Development Report 2025: Statistical annex: HDI and components*. PNUD.
- **Reserve Bank of India. (2017).** *Annual Report 2016–17*. RBI. https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/AnnualReport/PDFs/RBIAR201617_FE1DA2F97D61249B1B21C4EA66250841F.PDF
- **Reserve Bank of India. (2018).** *Annual Report 2017–18*. RBI. https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/AnnualReport/PDFs/0ANREPORT201718077745EC9A874DB38C991F580ED14242.PDF