

Reconfiguración urbano-regional en México: Transformaciones territoriales a partir de las estrategias nacionales (1988-2024)

Lorena Cabrera Montiel ¹

RESUMEN

En las últimas décadas, México ha atravesado importantes transformaciones en su configuración territorial, derivadas de políticas nacionales y dinámicas globales como la globalización, la expansión del neoliberalismo y la financiarización. Estas transformaciones han producido efectos diferenciados en las regiones del país, consolidando centros urbanos y áreas metropolitanas, pero también generando exclusión, segregación y tensiones territoriales, en áreas sobre todo rurales o agrícolas (Ruiz y Delgado, 2008). El trabajo analiza cómo las estrategias nacionales de ordenamiento territorial implementadas en los últimos seis sexenios han incidido en la organización del espacio, la distribución de la población y los capitales, así como en la relación entre regiones, ciudades y periferias. Se plantea que las políticas territoriales nacionales, influenciadas por lógicas neoliberales, han favorecido la concentración urbana y la desigualdad regional, al priorizar intereses económicos y facilitar la expansión del capital privado en sectores como macroproyectos, vivienda e infraestructura. Aunque recientemente se han implementado esfuerzos redistributivos, persisten patrones de desequilibrio territorial. El análisis se apoya en una perspectiva histórica e integra herramientas de análisis cualitativo y comparativo que revisa políticas públicas y documentos institucionales estratégicos de planeación urbana territorial, así como literatura académica sobre desarrollo territorial, ordenamiento territorial y sistemas urbano-regionales. Se comparan los enfoques territoriales, instrumentos y efectos socioespaciales de las políticas por sexenio, desde Salinas hasta López Obrador, con énfasis en el último periodo. El trabajo identifica que los gobiernos neoliberales impulsaron un modelo excluyente que consolidó la centralidad de ciertas regiones, mientras que las recientes propuestas enfrentan limitaciones estructurales. Si bien las políticas recientes han intentado equilibrar la inversión pública en las regiones marginadas, es necesario un replanteamiento de las estrategias de planeación y ordenamiento territorial para promover un desarrollo más inclusivo y equilibrado, que responda a las necesidades sociales y ambientales del país.

¹ Doctora en Geografía por la UNAM, Académica de tiempo en la Universidad Iberoamericana Puebla, lorena.cabrera.montiel@iberopuebla.mx; lorecomo@gmail.com.

Palabras clave: *Ordenamiento territorial, Desarrollo territorial, Instrumentos de política pública, Reestructuración urbana, Desigualdad socioespacial*

Eje temático: 1 Configuración socio-espacial contemporánea del territorio en sus escalas regional y urbana.

Introducción

La configuración urbano-regional de México responde, en buena medida, a las estrategias territoriales impulsadas desde el gobierno federal en las últimas décadas, guiadas a su vez por posturas globales. Estas políticas han operado como dispositivos centrales en la organización del desarrollo social y económico, la redistribución y concentración de recursos y la regulación del espacio, a través de programas, marcos normativos e inversiones. Estas transformaciones, influenciadas por la globalización, la apertura comercial, el predominio del capital financiero y la expansión de la infraestructura, han generado tanto convergencias como divergencias en las distintas regiones del país. Su análisis permite identificar patrones persistentes de concentración territorial y desigualdad socioespacial que han caracterizado la evolución del sistema urbano nacional.

Aunque las estrategias nacionales territoriales han experimentado variaciones en sus enfoques y objetivos a lo largo de los diferentes sexenios, subsiste una lógica estructural orientada al crecimiento económico bajo criterios de competitividad, integración global y atracción de capital. Esta lógica ha favorecido la formación de polos urbanos y áreas metropolitanas, mientras ha profundizado procesos de exclusión y marginación en regiones rezagadas.

Sin embargo, en años recientes, se advierte un intento de giro hacia la redistribución territorial, con la incorporación de proyectos y programas orientados a atender asimetrías históricas y a impulsar zonas marginadas. Se parte de la premisa de que, aunque las estrategias nacionales territoriales han experimentado variaciones en sus enfoques y objetivos a lo largo de los diferentes periodos, persiste una continuidad de patrón desigual y una lógica estructural orientada al crecimiento económico bajo criterios de competitividad, integración global y atracción de capital. Esta dinámica centrada en el mercado, aunque recientemente se enmarca en nuevas orientaciones redistributivas, ha favorecido la expansión y consolidación de ciertos polos urbanos y áreas metropolitanas, al tiempo que ha profundizado procesos de segregación, exclusión y

tensiones territoriales en regiones marginadas. Estas tensiones son claves para comprender las transformaciones territoriales del país en el periodo 1988–2024.

Las políticas implementadas en los diferentes periodos de gobierno han favorecido la creación o fortalecimiento de polos urbanos, pero también han incrementado las tensiones sociales en las ciudades y regiones, generando al mismo tiempo dinámicas de crecimiento y procesos de segregación y exclusión, particularmente en el contexto de la expansión de la urbanización y la concentración de recursos en áreas metropolitanas. La política territorial ha sido fundamental para moldear el desarrollo urbano y regional, es decir, la distribución de la población, las actividades económicas y los recursos; sin embargo, el predominio de lógicas neoliberales en la planificación acentuó procesos de concentración urbana y desigualdad territorial. Mientras algunas regiones se integraron aceleradamente a las redes económicas globales, otras quedaron marginadas frente a los beneficios del desarrollo.

La trayectoria histórica de la planeación urbano-regional y el ordenamiento territorial en México muestra, además, un desarrollo entrecortado, con importantes consecuencias socioespaciales. Esto se refleja en patrones territoriales fragmentados, desigualdad creciente y problemas urbanos persistentes.

La ausencia de una visión territorial consolidada, los ajustes institucionales recurrentes, las modificaciones constantes en las agendas gubernamentales, así como la progresiva intervención del sector privado y los conflictos entre actores y tomadores de decisiones, han limitado la construcción de una política territorial coherente y de largo plazo. A ello se suman las dificultades económicas internas y externas enfrentadas por el país en las últimas décadas. Este contexto de fragilidad institucional ha derivado en intervenciones puntuales, con escaso impacto estructural y limitado alcance en la reducción de desigualdades territoriales.

De este modo, las políticas nacionales de ordenamiento territorial implementadas en México en las últimas décadas han profundizado la configuración desigual del sistema urbano y regional al responder prioritariamente a intereses económicos y a la lógica del capital, lo que favoreció la concentración de inversiones en ciertas regiones y ciudades y, al mismo tiempo, impulsó dinámicas de segregación, exclusión y fragmentación socioespacial en otras. A pesar de los esfuerzos recientes por incorporar enfoques redistributivos, los patrones de crecimiento desigual, centralización urbana y concentración de recursos se han mantenido a lo largo de los distintos sexenios.

Justificación y delimitación

De este modo, se parte del planteamiento sobre las transformaciones territoriales de las últimas décadas en México, que no pueden comprenderse sin considerar el papel que han jugado las estrategias nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial, las cuales han reconfigurado las relaciones entre ciudad, región y territorio. El interés por analizar cómo estas políticas han incidido en el territorio surge porque, lejos de generar cohesión, han acentuado desigualdades y evidenciado tensiones entre distintos niveles y actores. Este trabajo enfatiza la importancia de estudiar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) desde una perspectiva territorial crítica, capaz de reconocer las contradicciones entre los discursos de planeación y sus efectos reales. Al mismo tiempo, busca vincular los marcos teóricos del ordenamiento territorial (OT) y del desarrollo territorial (DT) con la política pública concreta, de modo que sea posible comprender cómo las estrategias nacionales han configurado el sistema urbano-regional bajo una lógica de concentración de recursos y desigualdad, marcada por la tensión entre crecimiento económico y redistribución del desarrollo territorial. El análisis se delimita al periodo 1988-2024, con especial atención a la etapa más reciente, en la que la ENOT 2020–2040 y los nuevos instrumentos de planeación han buscado la redistribución; no obstante, sus alcances y limitaciones permiten observar las tensiones y contrastes. De ahí la necesidad de vincular los enfoques teóricos y normativos del desarrollo territorial con la política pública vigente, para comprender de cómo se configuran hoy las dinámicas urbano-regionales en México.

Si bien desde antes del gobierno de Salinas de Gortari las políticas de OT en México ya respondían a intereses económicos, fue a partir de su sexenio cuando se incorporaron de manera explícita las lógicas neoliberales, en un contexto marcado por la globalización, la apertura comercial, la desregulación y el predominio del capital privado. Esta orientación acentuó la concentración de inversiones en ciertas regiones y ciudades, mientras otras fueron marginadas, lo que dio lugar a patrones persistentes de crecimiento desigual, centralización urbana y concentración de recursos. Al mismo tiempo, estas estrategias promovieron dinámicas de exclusión, segregación y fragmentación socioespacial, que han prevalecido a lo largo de los distintos sexenios, a pesar de los esfuerzos recientes por introducir enfoques redistributivos y proyectos de infraestructura dirigidos a territorios históricamente rezagados.

Objetivos y metodología

Este trabajo tiene como objetivo analizar las estrategias nacionales territoriales en México planteadas e implementadas a lo largo de diferentes sexenios del gobierno federal (1988-2024),

evaluando sus efectos en la configuración urbana y regional de México. A través de la revisión de la evolución de las políticas públicas de ordenamiento territorial de los últimos sexenios, se busca entender cómo se han transformado y reestructurado la relación entre las regiones y sus áreas de influencia, así como las ciudades y sus periferias, lo que repercute, a su vez, en la distribución y la concentración de la población, las actividades económicas y los recursos. Asimismo, se pretende identificar las consecuencias socioespaciales de procesos como: los megaproyectos de infraestructura, la privatización del suelo, la financiarización de la vivienda, y las estrategias recientes de inversión pública en infraestructura y redistribución territorial.

El análisis se basa en un enfoque cualitativo y comparativo, a partir de la revisión de los documentos estratégicos de desarrollo territorial implementados en México en las últimas tres décadas, desde el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) hasta el de López Obrador (2018-2024); mismos que se expresan en programas sectoriales, así como en marcos normativos y otros instrumentos y herramientas técnicas de planeación -los documentos del Sistema Urbano Nacional (SUN), las distintas versiones de la Delimitación de Zonas Metropolitanas y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT)-. De tal manera, se comparan los diferentes periodos presidenciales, considerando sus principales enfoques territoriales, las generalidades de las políticas implementadas, los instrumentos y programas clave, su relación con el capital y sus impactos socioespaciales a escalas regional y urbana.

La revisión también recupera literatura académica e integra las principales corrientes teóricas sobre el desarrollo territorial y las redes urbano-regionales para analizar la interacción entre políticas públicas y dinámicas socioespaciales en México. Asimismo, se abordan los entornos del urbanismo neoliberal y la globalización que reconfiguraron los mercados de trabajo, la gobernanza y el desarrollo territorial, y promovieron una gestión orientada al capital privado. Procesos que intensificaron la desigualdad y fortalecieron la centralidad de algunas ciudades en las redes regionales. A su vez, estos procesos han transformado la producción del espacio, la distribución demográfica y la relación entre áreas urbanas y rurales, evidenciando patrones de crecimiento, suburbanización y nuevas ruralidades en un contexto de reestructuración global.

Este trabajo se inscribe en una línea de análisis que examina la evolución de la política nacional de planeación del ordenamiento territorial en México como expresión de los proyectos de desarrollo y de las transformaciones en la relación entre Estado, economía y territorio. A partir de una lectura cronológica, se recuperan planteamientos sobre las políticas e institucionalización de la planeación urbana y regional, vinculadas a los modelos económicos, y su impacto en la organización del espacio, así como las transiciones conceptuales en torno a la planeación y el

ordenamiento territorial, desde su formulación normativa hasta sus intentos de implementación y sus efectos en el desarrollo regional y el sistema urbano ([Hiernaux y Torres, 2009](#); [García, 2010](#); [Sánchez, Bocco y Casado, 2013](#); [Sánchez, 2016](#); [Gallegos, 2021](#); [Gasca, 2021](#); [Rodríguez y Bass, 2022](#); [Arellano y Carrillo, 2023](#)). Se consideran también los desafíos contemporáneos asociados a la expansión metropolitana, el acceso desigual al suelo, la fragmentación institucional y la redefinición de escalas de intervención, en el marco de políticas públicas que han oscilado entre enfoques sectoriales, tecnocráticos, descentralizadores y participativos.

El trabajo también incorpora aportaciones de documentos regionales que abordan el OT en América Latina, pero ofrecen lecturas relevantes sobre el caso mexicano. Esta revisión permite identificar las trayectorias, tensiones y desafíos que ha enfrentado la política territorial en México desde una perspectiva regional, reconociendo los avances y áreas de oportunidad institucionales en la planificación ([ONU-Hábitat, 2014](#); [Massiris, 2018](#); [González, 2020](#); [Arcia, Pinto y Espinosa, 2023](#); [ONU-Habitat, 2023](#)). Con ello, se busca contribuir a una comprensión más integral del papel que ha desempeñado el desarrollo de la OT en la reconfiguración urbana y regional del país.

En este sentido, el trabajo no solo retoma esta trayectoria analítica, sino que busca ampliar su alcance al articular la reconfiguración urbano-regional con las estrategias nacionales desplegadas en las últimas décadas, reconociendo cómo los modelos económicos, los enfoques de desarrollo y las políticas adoptadas en distintos periodos han incidido directamente en la transformación del sistema urbano nacional, reflejada en la distribución territorial de la inversión y la población y en la producción de nuevas formas de desigualdad espacial. Particularmente, el análisis se orienta hacia la etapa más reciente, centrando la atención en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020–2040, sus implicaciones para el redimensionamiento del sistema urbano y su papel en la redefinición de criterios e instrumentos de intervención territorial.

Ordenamiento del territorio y desarrollo territorial en México: políticas nacionales y reconfiguración de las regiones y sistemas urbanos

Las políticas territoriales en México no han podido revertir las desigualdades estructurales que caracterizan a la urbanización, como parte de un modelo más amplio que reproduce exclusión y segregación. Lejos de corregirlas, en muchos casos la han profundizado al privilegiar criterios de competitividad sobre la equidad socioespacial ([Pradilla, 2014](#)). Ello ha derivado en un patrón de urbanización desigual y fragmentada, donde los marcos de planeación normativa difícilmente se articulan con las prácticas cotidianas ([Duhau y Giglia, 2008](#)), mientras que la inserción en la lógica

global intensifica la concentración y los desequilibrios. Frente a este panorama, el debate en torno al Ordenamiento Territorial (OT) y el Desarrollo Territorial (DT) cobra relevancia como alternativa para reorganizar las dinámicas espaciales y reorientar las políticas públicas hacia mayor cohesión y equidad.

Ordenamiento y Desarrollo Territorial

El Ordenamiento del Territorio surge a mediados del siglo XX, con antecedentes en el urbanismo higienista y la geografía regional, institucionalizándose en Francia en 1963 con la creación de la DATAR, orientada a reducir desigualdades y descentralizar el desarrollo (Faludi, 2004). Después de propagarse en la Unión Europea a través de políticas de *cohesión territorial*, llega a América Latina en los años setenta y ochenta, vinculado a la planificación territorial y ambiental (Massiris, 2002).

En la actualidad, el OT se entiende como una *función pública* de carácter político, técnico y administrativo, que articula desarrollo regional y urbano, con criterios de sostenibilidad y gobernanza multinivel (González, 2020; Troitiño, 2008). Más allá de su formulación normativa, constituye una práctica política que busca corregir fallas del mercado (Winston, 2006), como la localización desigual de actividades, la gestión de bienes colectivos y los impactos sociales y ambientales. Su carácter integrador y prospectivo lo vincula directamente con las políticas de desarrollo regional y urbano, al ofrecer un marco para reorganizar las dinámicas territoriales y proyectar formas más equilibradas de desarrollo (Troitiño, 2008)².

La Carta Europea de Ordenación del Territorio lo define como la “expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad” y destaca su doble carácter técnico y político para equilibrar el desarrollo regional, mejorar la calidad de vida, gestionar los recursos naturales de manera responsable y racional (CEMAT, 1983). Si bien ha sido un referente en América Latina, su marco no se ajusta del todo a las realidades regionales, ya que en la práctica el OT enfrenta serias limitaciones para reorganizar de manera equitativa las dinámicas espaciales, al quedar con frecuencia subordinado a intereses económicos, a visiones sectoriales o fragmentadas de desarrollo y a la debilidad institucional. De ahí la necesidad de adecuarlo a las condiciones históricas y socioeconómicas locales, superando la desarticulación

² Troitiño distingue tres concepciones de la ordenación del territorio en función de su origen y praxis: la *planificación física*, centrada en los usos del suelo y la infraestructura; la *planificación económica y social*, orientada a corregir desequilibrios regionales; y la *visión de desarrollo territorial*, que busca integrar la sostenibilidad, el desarrollo local y nuevas dimensiones sociales y ambientales.

intergubernamental, la falta de visión prospectiva y la escasa participación social (Boisier, 2004; Massiris, 2002; Madoery, 2007).

El territorio, en este contexto, debe comprenderse no solo como soporte físico, sino un recurso multidimensional con interdependencias económicas, sociales, culturales y ambientales, que constituye un factor de desarrollo en sí mismo. Su organización responde a procesos históricos de apropiación social del espacio, mediante los cuales las comunidades ejercen dominio, control o administración sobre él, lo usan de acuerdo con objetivos determinados y lo transforman, configurando patrones de organización espacial u órdenes territoriales específicos (Troitiño, 2008; Massiris, 2018). Cualquier ordenanza sobre el territorio, en consecuencia, no solo regula actividades, sino que reconfigura el ambiente y los asentamientos humanos, generando dinámicas simultáneas de integración y fragmentación.

En contraste con la lógica del OT, el Desarrollo Territorial se concibe como un concepto dinámico vinculado a la innovación, a las redes socioeconómicas y al protagonismo de actores locales (Caravaca, 2005; Farinós, 2008). Su énfasis en los procesos endógenos y la valorización de las capacidades colectivas le otorga un carácter inclusivo, orientado a democratizar la planeación territorial y empoderar estrategias de desarrollo sostenido en cada lugar. A diferencia del OT, el DT se plantea explícitamente como un *proyecto político redistributivo*, orientado a cerrar brechas territoriales y articular competitividad con cohesión social. Ello implica la necesidad de contar con instrumentos fiscales, financieros y de inversión pública territorializada, que permitan traducir la planificación en acciones efectivas. El DT se propone como una plataforma para transformar las estructuras productivas, redistribuir oportunidades y promover inclusión social (Arcia, Pinto y Espinosa, 2023).

Políticas Nacionales y Sistemas de Ordenamiento Territorial

El desarrollo territorial entendido como construcción política y multiescalar, se expresa en las Políticas Nacionales Urbanas y Territoriales (PNUT), que fijan *directrices estratégicas, prioridades comunes y lineamientos de acción* en materia urbano-territorial, emanadas de un proceso deliberado que reconoce las particularidades territoriales y es conducido desde el nivel nacional (ONU-Hábitat, 2014). Representan el “qué” de las agendas nacionales, al proponer una visión compartida alineada con marcos globales como la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11. De este modo, su objetivo es impulsar un desarrollo más equilibrado e integrado territorialmente, que articule a distintos niveles de gobierno y actores sociales, con énfasis en la transformación estructural, la productividad, la

inclusión social y la resiliencia a largo plazo ([ONU-Hábitat, 2023](#)). Sin embargo, en América Latina muchas PNUT se han quedado en el plano discursivo, sin mecanismos claros de financiamiento, seguimiento ni evaluación, lo que genera una brecha entre diseño y aplicación.

En esa misma lógica, los Sistemas de Ordenamiento Territorial (SOT) constituyen el “cómo”, al integrar los esquemas institucionales y normativos -marco legal, políticas y planes- que hacen operativas las PNUT. Definen competencias, instrumentos y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno. Su eficacia depende de la capacidad institucional de los Estados, de la continuidad política y de la profesionalización de equipos interdisciplinarios que permitan operativizar las políticas, en torno a la planificación urbana, la gestión del suelo y la gestión ambiental ([Arcia, Pinto y Espinosa, 2023](#)). Un SOT consistente dota de coherencia a la acción pública, asegurando articulación multiescalar -nacional, regional y local- y coordinación entre actores, con miras a un desarrollo más equilibrado, inclusivo y resiliente.

Este debate ha adquirido en México una trayectoria propia, marcada por políticas territoriales asociadas durante décadas a una planeación normativa centrada en la regulación del suelo y en la construcción de marcos legales e instrumentos técnicos³. Más que generar cohesión, esta orientación ha respondido en gran medida a la lógica del capital, la atracción de capitales y la mercadotecnia urbana, favoreciendo un patrón de urbanización desigual y fragmentado.

En las últimas décadas, el Sistema Urbano Nacional (SUN), entendido como una red jerarquizada de asentamientos articulados por vínculos funcionales, económicos, sociales y ambientales entre ciudades, cristalizó esta visión al consolidar un modelo orientado a la competitividad y concentración de capital y funciones en polos metropolitanos y ciudades jerárquicas, que profundizó las desigualdades territoriales⁴.

Al mismo tiempo, la jerarquización de ciudades puso de relieve a la región como categoría relacional, en la que las interacciones se convierten en un eje para impulsar el desarrollo y reducir los desequilibrios en la distribución de recursos y oportunidades. Desde esta perspectiva, el desarrollo regional no sólo implica la organización espacial del territorio, sino también el sentido que adquiere en función de las dinámicas entre actores locales, instituciones y capital, cuya lógica

³ El concepto de *ordenamiento del territorio* aparece en la LGAH de 1993 de manera acotada para regular el uso del suelo y coordinar la protección ambiental. En 2016 se incorpora en el Artículo 3 de la LGAHOTDU como la “política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental” ([DOF, 2016](#)).

⁴ Su formulación se vincula con la teoría de los lugares centrales ([Christaller, 1966](#)) y con la noción de sistemas de ciudades interconectadas ([Berry, 1964](#)). En México, los estudios de [Unikel \(1978\)](#) y [Garza \(1980\)](#) aportaron un análisis de su evolución y de los criterios de diferenciación entre lo rural y lo urbano.

se ve moldeada por el capital al imponer flujos de producción y consumo que configuran nuevos territorios (Gasca, 2009).

La regionalización funcional también compone un enfoque esencial para comprender la estructura urbano-regional de México, al enfatizar que las ciudades deben analizarse no solo por su tamaño demográfico o jerarquía, sino por las interacciones económicas, sociales y de movilidad que establecen entre sí y con su entorno. En contextos latinoamericanos), se ha señalado que los sistemas urbanos funcionan como redes interdependientes articuladas por flujos de personas, bienes, servicios e información. En México, Unikel (1978) introdujo este enfoque para explicar la conformación de regiones urbanas más allá de los límites político-administrativos, perspectiva retomada en estudios sobre metropolización y jerarquías urbanas (Aguilar, 2004; Garza, 2003, 2010; Orihuela y Sobrino, 2023).

En este marco, el ordenamiento y el desarrollo territorial deben concebirse como dispositivos complementarios, el primero como marco normativo que estructura la equidad espacial, y el segundo como práctica de empoderamiento local y redistribución. La región, constituye así el espacio de convergencia donde ambas prácticas pueden articularse para construir dinámicas territoriales más justas, sostenibles y multiescalares.

En el contexto mexicano, las PNUT y los SOT se han apuntalado recientemente como instrumentos estratégicos que articulan la OT y el DT con principios de justicia social, sostenibilidad y coordinación multinivel, en el marco de la LGAHOTDU (2016). Esta Ley incorpora la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)⁵ con un carácter *normativo y rector* dentro del Sistema General de Planeación Territorial, vinculada al Plan Nacional de Desarrollo, y establece su *articulación multiescalar* con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), así como con los planes y programas estatales, metropolitanos, de zonas conurbadas y municipales, de acuerdo con su cobertura regional. De este modo, se subraya la necesidad de una gobernanza capaz de garantizar su implementación efectiva y, al mismo tiempo, de inscribir estas políticas en *compromisos internacionales* como la NAU y los ODS, orientándose hacia la reducción de desigualdades, el fortalecimiento de la resiliencia urbana y la promoción de un desarrollo más equilibrado (Arcia, Pinto y Espinosa, 2023).

De esta manera, la discusión actual plantea concebir el OT y el DT como procesos de gobernanza multinivel, capaces de armonizar la coherencia de los marcos nacionales -desde

⁵ El Artículo 22 de la LGAHOTDU reconoce a la ENOT como parte de la planeación nacional; el 23 precisa su carácter rector al establecer los objetivos, estrategias y prioridades; el 24 define su contenido mínimo; y el 25 establece su carácter su obligatoriedad para los tres órdenes de gobierno.

arriba- con la participación de autoridades locales y actores sociales *-desde abajo-*, lo que permitiría superar la histórica centralización del diseño de políticas territoriales y avanzar hacia un enfoque realmente integrador, participativo y democrático (Rodríguez y Bass, 2022).

En este sentido, el marco adoptado permite evaluar las políticas más recientes, al reconocer tanto sus limitaciones como su potencial transformador. Las estrategias nacionales aplicadas desde 1988 muestran cómo la lógica del capital se impuso sobre la reducción de desigualdades, consolidando un patrón de concentración de recursos, exclusión y fragilidad institucional. Frente a ello, la ENOT 2020-2040 se plantea como un referente prospectivo que busca atender asimetrías estructurales y redefinir las dinámicas urbano-regionales, aunque sus avances reflejan todavía las crecientes tensiones sociales y ambientales, así como la contradicción entre los discursos de sostenibilidad y redistribución y la persistencia de efectos históricos.

Evolución del sistema urbano nacional y delimitación metropolitana en México

La reconfiguración territorial de México se explica en buena medida a partir de la construcción de instrumentos de diagnóstico y planeación que han permitido observar la evolución de las dinámicas urbanas, el crecimiento metropolitano y el papel de las ciudades en el contexto regional y nacional. Como se ha expuesto, la delimitación progresiva del SUN y las zonas metropolitanas no se reducen a ajustes técnicos en la dinámica espacial, sino que expresan también la manera en que el Estado ha territorializado su modelo político-económico de desarrollo.

Los estudios pioneros de Unikel y Garza y los trabajos de CONAPO (1991; 1994) abrieron el camino para analizar la cantidad y jerarquía de ciudades en México, de acuerdo con la distribución poblacional, así como para establecer estrategias de desconcentración para mitigar el desbordado crecimiento urbano de la capital. A partir de estos estudios, se publicaron versiones sucesivas del Sistema Urbano Nacional en 2005, 2012 y 2018⁶. Cada edición incorporó nuevas metodologías, fuentes de información y criterios para clasificar, jerarquizar y entender la articulación entre ciudades, aunque sin considerar su evolución temporal. Estas versiones permitieron identificar cambios en el sistema, los patrones de concentración poblacional y la especialización funcional -económica, administrativa y de servicios- de las ciudades dentro de redes urbano-regionales. El SUN 2020 (SEDATU, 2024), enmarcado en la ENOT, mantiene el

⁶ Las primeras versiones del SUN fueron elaboradas por CONAPO y, posteriormente, en coordinación con SEDESOL; desde 2018 su actualización y publicación corresponden a la SEDATU.

umbral de más de 15 mil habitantes con base en el Censo General de Población y Vivienda, pero añade por primera vez un análisis evolutivo del sistema.

En paralelo, se han actualizado de manera periódica las delimitaciones metropolitanas en 2000 (publicada en 2004), 2005 (2007), 2010 (2012) y 2015 (2018), hasta llegar a la publicación de *Metrópolis de México 2020* (SEDATU, 2023). Estas delimitaciones establecieron criterios homogéneos de continuidad urbana, intensidad de flujos funcionales y gobernanza metropolitana, pero es en esta última donde se vincula de forma explícita con la visión territorial de la ENOT, dotándola de un carácter normativo y articulador dentro del SGPT. Con ello, las metrópolis dejan de concebirse únicamente como nodos demográficos y se reconocen como espacios estratégicos para la redistribución territorial.

La evolución de estos instrumentos no ha sido únicamente técnica, sino que refleja los énfasis de cada sexenio y constituye una base para analizar cómo las estrategias nacionales han contribuido a la reconfiguración de las dinámicas urbano-regionales de México. La articulación de las últimas publicaciones con la ENOT 2020–2040 muestra un proceso de construcción política de la visión nacional sobre el desarrollo urbano y regional, vinculada al concepto de metrópoli, y orientada hacia un enfoque de mayor coordinación y planeación multiescalar.

Trayectoria de las políticas territoriales y cambios en el SUN y las regiones de México

Las transformaciones en los patrones de urbanización en México responden a etapas diferenciadas, cada una delimitada por prioridades político-territoriales específicas. Diversos autores coinciden en que el proceso de urbanización en México puede entenderse en etapas sucesivas. Entre 1900 y 1940, la urbanización se caracterizó por un *crecimiento urbano lento y predominio rural*, con apenas unas pocas ciudades que superaban los 100 mil habitantes -Ciudad de México y Guadalajara-; en un contexto carente de lineamientos territoriales nacionales unificados. Desde 1940 y hasta 1980, la urbanización fue acelerada, impulsada por la industrialización, las políticas centralizadoras y la migración campo-ciudad. En este periodo, la población urbana creció casi al doble del ritmo nacional y superó el 50% del total, el número de ciudades mayores a 100 mil habitantes aumentó de seis a 52, y la Ciudad de México rebasó los 13 millones, mientras Guadalajara y Monterrey superaron el millón de habitantes ([Anzaldo y Barrón, 2009](#); [Garza, 2010](#); [Riojas y Arjona, 2021](#)).

La diversidad de enfoques para guiar la urbanización y el crecimiento económico revela el papel del Estado en la configuración de las políticas territoriales y en los impactos que producen

sobre el territorio. Durante el “desarrollo estabilizador”, entre 1940 y 1970, la planeación urbano-territorial privilegió el crecimiento demográfico, la jerarquización de ciudades y la infraestructura básica. En ese contexto, la política regional impulsó la industrialización por sustitución de importaciones y la intervención estatal para redistribuir el desarrollo, consolidando a las ciudades intermedias como nodos de inversión, urbanización y control territorial (García, 2010). Esto evidencia el predominio de una concepción instrumental y centralizada del territorio (Boisier, 1998; Delgadillo, 2009), sustentada en una visión del espacio influida por el paradigma keynesiano-fordista (Gasca, 2021).

Durante los años sesenta y setenta, la planificación territorial estuvo influida por la teoría de los polos de desarrollo y la planeación regional sectorial (Perroux, 1970; Boudeville, 1968), que buscaban impulsar regiones con alta actividad económica para generar un efecto de derrame hacia zonas vecinas. Esta lógica coincidía con la teoría del crecimiento desequilibrado (Hirschman, 1958), que consideraba las disparidades regionales como motor del desarrollo al favorecer el arrastre desde núcleos dinámicos hacia otras áreas. En México, esta lógica se tradujo en la promoción de ciudades intermedias con vocación industrial -como Ciudad Sahagún o Ciudad Obregón- y en la creación de *zonas económicas prioritarias*⁷.

La planeación regional incorporó la teoría de la base económica, que concebía las actividades exportadoras como motor del desarrollo local, y en América Latina se vinculó con la planificación indicativa y la desconcentración industrial bajo la lógica centro–periferia de la CEPAL (Prebisch, 1950). Estas visiones reforzaban la idea de un Estado fuerte y de un territorio entendido como soporte físico de la economía, con decisiones de localización condicionadas por factores físicos, de mercado y de accesibilidad. El modelo, de carácter sectorial y vertical, mostró limitaciones frente a los desequilibrios territoriales y a las nuevas dinámicas de urbanización, migración e instituciones.

Entre 1970 y 1975 predominó en México la descentralización, el impulso a polos de desarrollo industriales y turísticos, la atención a zonas marginadas, la colonización de nuevas áreas y la industrialización de las regiones fronterizas. Posteriormente, con la nueva legislación (LGAH, 1976), se buscó consolidar un modelo de planeación urbana integral y de ordenamiento

⁷ Un ejemplo fue el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), lanzado en 1961 para fomentar el desarrollo urbano y económico en ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros, con el objetivo de promover la inversión e infraestructura en regiones estratégicas y sentó las bases para el establecimiento posterior del modelo maquilador. Le siguieron el Programa de Industrialización Fronteriza (1965) y el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1971–1977) que intentaban enmendar distorsiones de la zona libre y aprovechar el potencial exportador mediante incentivos fiscales, subsidios, programas de renovación urbana y turismo (Fuentes y Fuentes, 2004).

territorial basado en el control del uso del suelo, bajo una lógica sectorial y centralizada. Más adelante, en un periodo de ajuste a la planeación en todos los niveles (1982-1988), las estrategias se enfocaron en la coordinación intergubernamental, la descentralización fiscal y administrativa, la redistribución espacial del gasto público, la desconcentración industrial, el control del crecimiento metropolitano en la Ciudad de México y la consolidación de sistemas urbanos regionales en distintas partes del país, a través de diversos instrumentos (Tabla 1).

Tabla 1. Encuadres, estrategias e instrumentos institucionales, 1970-1988

Encuadre	Estrategias	Instrumentos y arreglos institucionales
Política de Desarrollo Regional (1970-1975)	Descentralización	1971 - Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (COPRODES) 1974-1975 - Comisión de Desarrollo Regional
	Polos de desarrollo Construcción de infraestructura	1971 – Programa Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales 1971-1972 - Decretos de Descentralización industrial Centros Integralmente Planeados ligados al turismo (Cancún, Los Cabos)
	Áreas con poblaciones deprimidas	1970 - Comisión Nacional de Zonas Áridas 1973 - Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) 1973 - Centros Coordinadores Indigenistas 1977 - Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, IMSS-COPLAMAR, DICONSA)
	Colonización de nuevas zonas	1971 - Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal 1972 - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec
	Regiones fronterizas Impulso industrial fronterizo, comercio exterior	Proyecto de Industrialización de la Frontera Norte 1961 - Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) (Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros), 1965 - Programa de Industrialización Fronteriza 1971–1977 - Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres 1972 - Régimen de Maquiladoras 1977 - Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres
Regulación de asentamientos humanos (1976-1982)	Modelo de OT y planeación urbana integral / Regulación del uso de suelo Diseño centralizado Lógica sectorial y regional	1974 - Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) 1975 - Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1976 - Adiciones a Artículos Constitucionales 27, 73 y 115 1976 - <i>Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)*</i> 1976 - Convenio Único de Coordinación (CUC) 1977 - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) 1977 - Comisión Nacional de Desarrollo Urbano 1978 - Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) <i>Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano (SNPDU)**</i>

Planeación nacional, estatal y municipal (1982-1988)	Coordinación intergubernamental Descentralización fiscal y administrativa Redistribución espacial del gasto público	<i>Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD)</i> y planes sectoriales 1980 - Ley de Coordinación Fiscal <i>Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)**</i> 1982 - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) <i>[sustituye a SAHOP]</i> 1983 - <i>Ley Nacional de Planeación [se sobrepone a LGAH]*</i> 1983 - <i>Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)**</i> 1983 - Convenio Único de Desarrollo (CUD) <i>[sustituye a CUC]</i> 1983 - Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) <i>[sustituye a COPRODES]</i> 1983 - Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEMUN) 1983 – Reforma Artículo Constitucional 115 - atribuciones de los municipios <i>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988</i>
	Desconcentración industrial	1979, 1981 - Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PEDTAI)
	Control crecimiento metropolitano CDMX	1983-1988 - Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro
	Consolidación de sistemas urbanos en occidente y Golfo	Programa de Desarrollo de la Región del Mar de Cortés Programa de Desarrollo de la Frontera Norte Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas Programa de Desarrollo de la Región Sureste Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja

* Instrumentos jurídicos con competencias y atribuciones que se traslapan parcialmente, aunque operan con enfoques y objetivos diferentes. ** Escalas: nacional, regional, estatal y municipal

Elaboración propia con base en Gasca (2021), Sánchez (1996)

Aproximaciones de la política territorial nacional (1988–2000): énfasis en infraestructura y sistemas urbanos.

Desde 1980, inició en el país una fase de *urbanización más moderada pero diversificada* en un contexto de apertura económica y estrategias de desconcentración relativa, con mayor dinamismo de las ciudades intermedias, el fortalecimiento de corredores industriales, zonas turísticas y ciudades fronterizas, aunque persistió la concentración metropolitana. Aunque el incremento poblacional se ralentizó, el crecimiento urbano superó al rural. Las ciudades intermedias -entre 500 mil y un millón de habitantes- registraron mayor dinamismo y las urbes con más de un millón pasaron de tres a ocho ([Anzaldo y Barrón, 2009](#); [Garza, 2010](#)).

En el marco de las políticas neoliberales y la crisis institucional de los años noventa, las estrategias territoriales en México oscilaron entre procesos de descentralización discontinua, la jerarquización funcional del sistema urbano y la creciente sectorialización de la política territorial.

Durante la administración de Salinas (1988–1994), se impulsaron reformas estructurales que redujeron la capacidad institucional del Estado y trasladaron al mercado buena parte de la responsabilidad sobre el desarrollo urbano y regional, al tiempo que se promovieron políticas asistenciales y programas de corte social. El viraje incluyó la privatización del suelo ejidal y la fase facilitadora del mercado inmobiliario, a partir de la reforma de 1992 al artículo 27, la Ley Agraria, y la certificación masiva de derechos (PROCEDE), que habilitó la transacción de tierras -especialmente en las periferias urbanas- y detonó frentes de expansión urbana y turística (Hernández y Hoyos, 2017; Olivera, 2022). En paralelo, las reformas a los Organismos Nacionales de Vivienda reorientaron la intermediación financiera, lo que amplió el flujo hipotecario formal, atrajo a desarrolladores privados y aceleró la producción masiva de vivienda, ampliando la expansión periférica y acelerando la metropolización en torno a las grandes ciudades, con efectos de concentración territorial y presión especulativa sobre el suelo, así como exposición de la cartera ante choques macroeconómicos posteriores (García Peralta, 2016).

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, se consolidó un modelo de desarrollo territorial desigual que favoreció la inversión en las regiones industrializadas del norte, mientras el sureste permaneció rezagado en infraestructura y desarrollo productivo. Las políticas orientadas a la globalización, la apertura comercial y atracción de capital extranjero, iniciadas en el sexenio de Salinas, profundizaron esta asimetría regional.

En los noventa, la política nacional buscó reordenar el territorio mediante subsistemas urbanos, una clasificación funcional de ciudades para regulación, consolidación e impulso industrial, y una jerarquización de servicios en escalas regional, estatal, subregional y rural. Asimismo, planteó una regionalización en nueve grandes regiones, pero sin implementación efectiva. El alcance fue limitado y más bien simbólico, sin modificar la estructura del SUN. Sin embargo, se observa el crecimiento de las grandes ciudades y zonas metropolitanas; la extensión de una urbanización dispersa y compleja sin planeación, con movilidad ineficiente, mayor segregación urbana y persistencia del déficit habitacional.

Durante el gobierno de Zedillo (1994–2000) se profundizó la integración de México al mercado global mediante reformas fiscales y procesos de modernización institucional. En este contexto se reforzó la descentralización operativa y la focalización social, aunque las políticas continuaron beneficiando principalmente a las grandes ciudades y regiones más dinámicas. Al mismo tiempo, se impulsaron estrategias de planeación urbano-regional orientadas al fortalecimiento de ciudades medias, a la atención de zonas metropolitanas y a la incorporación

de la sustentabilidad en regiones indígenas y campesinas, promoviendo también la participación local a través de programas regionales. En conjunto, esta etapa refleja una transición neoliberal caracterizada por reformas institucionales profundas, en la que coexistieron la fragmentación sectorial y los intentos de articular una visión más integral del desarrollo territorial.

El panorama demográfico-territorial de esta etapa combina una alta concentración en grandes áreas metropolitanas -casi la mitad de la población urbana en cuatro zonas- con una dispersión persistente en más de 155 mil localidades rurales menores de 5 mil habitantes. La reestructuración económica y la relocalización productiva propiciaron una redistribución de la población. Las metrópolis redujeron su atracción migratoria, las ciudades intermedias aceleraron su crecimiento y las ciudades pequeñas se multiplicaron con mayor peso económico y demográfico. Este patrón intensificó la fragmentación territorial, debilitó la articulación urbano-regional y elevó la urbanización informal. Se registra un declive en la atracción migratoria de las metrópolis, mientras las ciudades intermedias aceleran su crecimiento y las ciudades pequeñas se multiplican con mayor peso económico y demográfico. Este reacomodo intensifica la fragmentación territorial, debilita la articulación urbano-regional y incrementa la urbanización informal.

Tabla 2. Políticas de ajuste y transición neoliberal

Encuadre	Políticas y estrategias	Instrumentos y arreglos institucionales
Políticas neoliberales y crisis institucional Salinas (1988-1994) <i>Procesos de descentralización discontinuos</i> <i>Perspectivas transversales vs. Planes sectoriales</i>	Jerarquización funcional del sistema urbano, subsistemas regionales de ciudades	1990 - <i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano</i>
	Reajuste estructural y reducción institucional Política urbana y territorial sectorizada	1992 - Reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (SH absorbió funciones de planeación de SPP) 1992 - Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) [<i>sustituye a SEDUE y parte de SPP</i>]
	Política asistencial	1992 - Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) → Convenios de Desarrollo Social (CDS) y Fondos Municipales de Solidaridad (FMS).
	Privatización del suelo ejidal, promoción del mercado inmobiliario Traspaso de responsabilidad del DU y regional al mercado	1992 - Reforma a Ley Agraria y Art. 27 CM 1993 - Reforma LGAH [<i>deroga la de 1976</i>] (conceptos, mecanismos, armonización con reforma agraria, incorporación de zonas de crecimiento)
Transición neoliberal y reforma institucional Zedillo (1994-2000)	Promoción desarrollo de ciudades medias y desalentar migración	<i>Programa Nacional de DU 1995-2000</i> <i>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</i> Programa de 100 ciudades (desde 1992) Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas Programa de OT y Promoción del DU Programa de Impulso a la Participación Social en el DU

relativa recuperación de estrategias de desarrollo urbano-regional ausencia visión de conjunto		1998 - Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México
		Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec Programa Frontera XXI Programa para 250 microrregiones
	Sustentabilidad en Regiones indígenas y campesinas	Programas Regionales de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)
	Focalización social y descentralización operativa	1994 – Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) PRONASOL, Ramo 26 y Ramo 33 Fortalecimiento de COPLADEMUN Estudios académicos

Elaboración propia.

Reformulaciones 2000–2018: regionalización, sustentabilidad.

Durante la etapa de sustitución de importaciones, las políticas privilegiaron el enfoque sectorial por encima del territorial, con efectos de desequilibrio regional y mayor desigualdad. Con la llegada de Vicente Fox, la SEDESOL intentó encauzar la política territorial mediante el concepto más desarrollado de OT para intentar orientar la gestión espacial del desarrollo con instrumentos para regular la ocupación, transformación y uso del territorio según su vocación, potencial productivo y condiciones ambientales (Covarrubias, 2015). Pero esta visión, congruente con la apertura económica, colocó al Estado como promotor y facilitador e impulsó la creación de infraestructura y programas para integrar regiones rezagadas a los flujos globales de inversión y comercio; el aparato productivo se reconfiguró y regiones con ventajas estratégica, como el Centro Occidente y del norte del país lograron mayor inserción en cadenas de valor.

En los sexenios de Fox y Calderón, la expansión del capital privado en vivienda e infraestructura, junto con un énfasis gubernamental en la privatización y el mercado como motor del desarrollo, profundizó la segregación socioespacial. Los sectores de bajos ingresos fueron desplazados hacia las periferias de las grandes ciudades, mientras que las zonas de alta plusvalía experimentaron un crecimiento acelerado y se consolidaron áreas de alta concentración de capital con beneficios focalizados en los estratos de mayor ingreso. La violencia derivada de la expansión de la delincuencia organizada añadió desplazamientos internos y alteró la dinámica socioterritorial, con impactos diferenciados por región y condición social. El énfasis en la privatización y el mercado como principal motor de desarrollo favoreció a los sectores más ricos de la población, profundizando las desigualdades.

Con Peña Nieto, el Estado intentó recentrar la política territorial con la creación de SEDATU, al colocar el OT y el Desarrollo Urbano como ejes rectores. Se formalizó la clasificación de centros

urbanos, conurbaciones y zonas metropolitanas para orientar programas y financiamiento, y se abrió un mayor énfasis en gobernanza metropolitana y sostenibilidad -por ejemplo, con el Programa de Ciudades Sustentables-. En paralelo, las reformas estructurales y los dispositivos en pro de la inversión, como las Zonas Económicas Especiales, y la Reforma Energética, junto con la financiarización del suelo y la vivienda, buscaron dinamizar el crecimiento.

El patrón de inversión, no obstante, se mantuvo concentrado en grandes ciudades y polos industriales, sin atender de manera efectiva las regiones marginadas. La expansión del financiamiento inmobiliario y de la inversión extranjera elevó la escala de los proyectos, pero profundizó la polarización territorial. Las regiones integradas a circuitos de capital obtuvieron ventajas claras, mientras amplias zonas quedaron rezagadas. En las metrópolis, la verticalización en áreas centrales, la especulación del suelo y nuevas barreras de acceso a la vivienda excluyeron a sectores populares y desplazaron hogares hacia periferias. La discontinuidad de políticas y los conflictos interinstitucionales limitaron los avances. El enfoque metropolitano ganó presencia en el discurso y en instrumentos selectivos, pero sus efectos sobre el sistema urbano nacional resultaron acotados y la exclusión territorial persistió.

Tabla 3. Políticas de desregulación, privatización y liberalización de los mercados

Encuadre	Políticas y estrategias	Instrumentos y arreglos institucionales
Cambio de régimen y política regional dispersa Fox (2000–2006)	Desarrollo	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</i> 2001 - Plan Puebla-Panamá (PPP) → Proyecto Mesoamérica 2001 - Programa de Desarrollo de la Frontera Norte
	Relanzamiento del enfoque regional con bajo perfil institucional	<i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006</i> 2001 – Programa Nacional de Desarrollo Regional Sustentable (PNDRS) 2004 – Ley General de Desarrollo Social Iniciativas regionales desde SEDESOL 2003 - Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas
	Gestión regional interestatal	Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR) Consejos Promotores del Desarrollo Regional
	Estrategias nacionales regionales	2002 - Fideicomiso Centro Occidente (FIDERCO) 2002 (2005) - Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente (PDRCO) 2002 - Fideicomiso del Sur Sureste (FIDESUR)
	Grandes proyectos de infraestructura productiva	Escalera Náutica del Mar de Cortés Proyecto de Gran Visión para el centro del País Programa de Desarrollo del Sur-Sureste
	OT: gestión territorial del desarrollo con enfoque sistémico	2000 - Grupo Técnico Interinstitucional de OT (SEMARNAT, actual INECC, INEGI, CONAPO, SEDESOL)

Encuadre	Políticas y estrategias	Instrumentos y arreglos institucionales
		2001 - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y OT de SEDESOL (SDUOT) <i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y OT 2001-2016</i> Programas Estatales de Ordenamiento Territorial
	Separación gestión de vivienda y DU	2000 - Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) 2006 - Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
		2007 - proyectos, áreas estratégicas e integración de información georreferenciada
		2001 - Ley de Desarrollo Rural Sustentable Consejos de Desarrollo Regional Comités Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable
Reconfiguración institucional y visión metropolitana	Articulación metropolitana, OT ambiental y urbano	Ausencia de Programa sectorial de Desarrollo Urbano y OT 2012 – Incorporación de visión metropolitana en políticas de SEDESOL y SEMARNAT
Calderón (2006–2012)	Estudios académicos	2011 - Estrategia Territorial Nacional (SDUOT SEDESOL) 2011 - Estado de las ciudades en México 2011 (SEDESOL; ONU-Hábitat)
Reforma urbana y reestructuración del aparato federal	Reajuste institucional y política de OT Propuestas, estrategias y acciones sin instrumentación	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i> 2013 - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) [<i>sustituye a SEDESOL</i>] <i>Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018</i> Programas regionales para el desarrollo del Centro, Norte y Sur de México
Peña Nieto (2013–2018)	Estrategias de desarrollo regional	Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de Tierra Caliente Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de los Corredores Económicos Pacífico y Canamex Estrategia Nacional de Desarrollo Regional del Mundo Maya-Frontera Sur <i>2015 - Regionalización Funcional de México; sistemas y subsistemas urbano-rurales</i> Grupo Técnico Interinstitucional Programa Regional de Desarrollo del Centro (PRDC) 2014-2018 2016 - Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (ZEE)
	Tema metropolitano	Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana
	<i>Propuestas que no prosperaron</i>	2006 - Ley de Desarrollo Nacional, Regional y Metropolitano 2014 - Ley General de las Ciudades y el Territorio
	Reordenamiento urbano y territorial desde la perspectiva de vivienda, movilidad y sustentabilidad	2014 - Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial 2016 – <i>Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)</i> Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) Desarrollos Certificados

Encuadre	Políticas y estrategias	Instrumentos y arreglos institucionales
	Orden en la producción inmobiliaria	2016 - Instituto Nacional de Suelo Sustentable [<i>sustituye a CORETT</i>]
Territorialización del desarrollo sostenible (2018–2024)	Enfoque territorial como eje de la Agenda 2030, impulso al sur-sureste	2020 - Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020–2040 2021 - Actualización del Sistema Urbano Nacional (SUN) Programas Regionales prioritarios Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024,

Reformulación de la política territorial, enfoque asistencial y de control (2018-2024)

Durante el gobierno de López Obrador se adoptó una orientación redistributiva en el desarrollo territorial con prioridad en el sur y sureste. La política revisó el modelo territorial y elevó la inversión pública a través de la ENOT 2020 con el objetivo de reducir desigualdades regionales y fortalecer la resiliencia. Los Programas Regionales prioritarios incluyeron el Tren Maya, el Corredor Interoceánico y el Programa Nacional de Vivienda, con una redistribución de recursos hacia el sureste, mayor infraestructura pública y una participación privada menor. Esta agenda reconstruyó el papel del territorio en la planeación nacional, aunque el impulso se concentró en megaproyectos y dejó vacíos en zonas intermedias.

Los resultados han sido mixtos. Varias regiones rezagadas registraron recuperación de empleo y avances en la rehabilitación de vivienda abandonada. Al mismo tiempo persisten tensiones por la regularización de asentamientos y conflictos socioambientales asociados a los megaproyectos. La integración plena de estos territorios a las dinámicas nacionales aún enfrenta retos que exigen equilibrar crecimiento económico, justicia social y sostenibilidad ambiental.

La reconfiguración urbano-regional contemporánea expresa dinámicas socioespaciales que ponen en el centro a los megaproyectos, la vivienda, la desigualdad y las ruralidades. La inversión se concentra en ejes logísticos y corredores de transporte; trenes y proyectos estratégicos articulan nodos selectos, mientras extensas periferias crecen sin planeación. La financiarización de la vivienda expulsa hogares hacia bordes lejanos y eleva la especulación; la privatización del suelo multiplica enclaves y produce fragmentación territorial. Las ruralidades quedan subordinadas en zonas periurbanas con baja provisión de servicios y derechos, y amplias regiones no priorizadas permanecen fuera del mapa de inversión pública. El discurso técnico ofrece integración y sostenibilidad, pero la práctica reproduce desequilibrios y conserva una débil vinculación entre decisiones sectoriales y la realidad cotidiana de los territorios.

El Sistema Urbano Nacional de 2020 registró 453 ciudades con más de quince mil habitantes y trece con más de un millón, concentradas principalmente en seis estados y con un eje de alta densidad entre Veracruz y Jalisco. Las proyecciones a 2030 anticipan dieciocho ciudades millonarias y un mayor protagonismo de ciudades medias y periféricas. Este escenario demanda fortalecer la gestión metropolitana, impulsar a las intermedias, planificar con enfoque turístico y fronterizo cuando corresponda, y coordinar políticas en múltiples escalas para avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

ENOT 2020-2040: “territorios prioritarios”, enfoque asistencial y de control

La política de OT en México ha comenzado a transitar hacia un enfoque más integral, sistémico y orientado a transformar el modelo de desarrollo, a partir de la promulgación de la LGAHOTDU en 2016. Este nuevo paradigma se fundamenta en el reconocimiento del territorio como un sistema complejo, dinámico y desigual, donde interactúan factores sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales. A diferencia de enfoques anteriores, la visión actual del OT y el DT propone una planeación territorial basada en la justicia socioespacial, la sostenibilidad y la gobernanza multiescalar, articulando acciones intersectoriales y participación local ([SEDATU, 2023](#)). Este giro responde a la necesidad de enfrentar problemáticas históricas como la expansión urbana desordenada, la fragmentación de políticas públicas, el deterioro ambiental, la inequidad territorial y la vulnerabilidad ante el cambio climático.

En este contexto, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020–2040 (ENOT) se presenta como el instrumento rector de política pública para operacionalizar este nuevo paradigma, orientado a guiar el desarrollo territorial del país con un enfoque sistémico a largo plazo, que intenta superar la fragmentación sectorial de la planeación tradicional, integrando las dinámicas espaciales -regionales y urbano-rurales- del desarrollo.

La ENOT se articula directamente con el Sistema Nacional de Planeación (SNP), en particular con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) y establece un Sistema General de Planeación Territorial (SGPT). De esta estructura derivan los Programas de escala Estatal, Metropolitana, Municipal y derivados. La ENOT se rige por siete principios rectores: la centralidad de las personas; la búsqueda de justicia socioespacial; la concepción de la planeación como un proceso continuo, participativo y multiactoral; el respeto a los derechos de ocupación y propiedad agraria; el acceso libre y seguro al espacio público; y el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Entre sus propósitos estratégicos destacan la transversalidad de la política territorial; la sostenibilidad, equidad y estructuración del territorio; y la rectoría del Estado y el fortalecimiento de la gobernanza. La estrategia se organiza en tres Ejes Nacionales: *estructuración territorial, desarrollo territorial y gobernanza territorial*. El primero se orienta a la articulación de los usos del suelo en el Sistema Nacional Territorial, vinculando infraestructura, nodos estratégicos, equipamiento y servicios con criterios de preservación ambiental. El segundo aborda el mejoramiento del bienestar de la población mediante justicia socioespacial, uso sostenible de los recursos y adaptación al cambio climático. El tercero impulsa la construcción de espacios de diálogo, coordinación e inclusión multiactor y multinivel, basados en el SGPT y sus instrumentos normativos.

La ENOT cuenta con 10 Objetivos Prioritarios, 22 metas alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 76 Lineamientos Generales aplicables a todo el país y 400 Lineamientos Regionales específicos para cada SUR. Además, identifica 10 oportunidades estratégicas para el desarrollo territorial, entre las que se incluyen: el aprovechamiento de recursos humanos, económicos y naturales; el crecimiento del mercado interno y fuerza laboral; la integración en cadenas globales de valor; la riqueza social, cultural, económica y ambiental y su biodiversidad; las energías renovables; el potencial turístico; el fortalecimiento institucional; la amplia infraestructura universitaria y la plena proyección de los derechos colectivos.

Para garantizar su implementación, la ENOT persigue la integración transversal y la coordinación institucional e incorpora un sistema de evaluación y monitoreo con tres indicadores clave: el grado de institucionalización de la estrategia en los instrumentos de planeación estatales y metropolitanos; un índice de convergencia/divergencia territorial que mide la evolución de las desigualdades espaciales; y un índice de gobernanza territorial que evalúa el funcionamiento de los consejos estatales de ordenamiento territorial. El seguimiento se realiza a través de un Grupo de Trabajo nacional con representación de gobiernos, academia, sociedad civil, colegios profesionales y sector empresarial y el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La ENOT retoma el enfoque de jerarquía funcional como base de la articulación de bienes y servicios en áreas de influencia incorporando la accesibilidad y la infraestructura de transporte para integrar a los asentamientos menores. Más que un enfoque novedoso, se trata de una reformulación de esquemas ya empleados en la planeación territorial, que ahora se combinan con modelos de interacción espacial para conciliar la lógica funcional de los flujos y dependencias con los marcos político-administrativos.

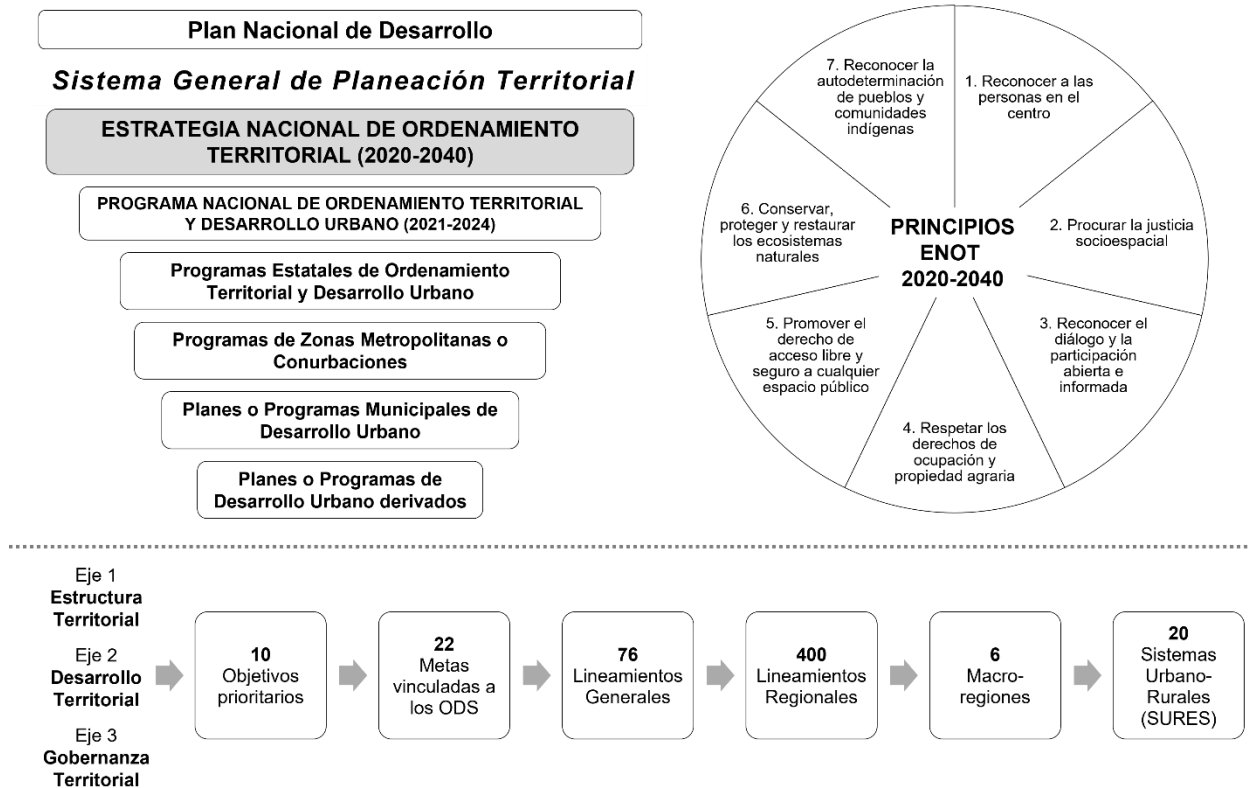


Figura 1. Estructura de la ENOT 2020-2040

La ENOT 2020-2040 plantea una nueva regionalización que reconoce la diversidad del país e identifica seis macroregiones⁸ y 20 Sistemas Urbano-Rurales (SUR), definidos mediante modelos de interacción espacial de tipo gravitacional, lo que refleja una comprensión funcional y relacional del territorio más allá de los límites administrativos⁹. La jerarquía de ciudades se basó en un análisis multivariado de 172 indicadores principalmente económicos y demográficos¹⁰. Cada SUR se organizó alrededor de una ciudad principal y su sistema funcional asociado, permitiendo identificar vocaciones y desafíos comunes.

⁸ La seis macrorregiones son: *Noroeste*: I La Paz–Los Cabos, II Tijuana–Mexicali, III Hermosillo–Ciudad Obregón y IV Culiacán–Mazatlán; *Norte Centro*: I Ciudad Juárez–Chihuahua y II Torreón–Durango; *Noreste*: I Monterrey–Saltillo y II Tampico–Poza Rica; *Centro Occidente*: I San Luis Potosí–Aguascalientes, II Morelia–Uruapan, III León–Querétaro y IV Guadalajara–Tepic; *Centro*: I Veracruz–Xalapa, II Ciudad de México–Toluca, III Puebla–Tlaxcala, IV Acapulco–Chilpancingo y V Oaxaca–Tehuantepec; y *Sur–Sureste*: I Tuxtla–Tapachula, II Villahermosa–Minatitlán y III Mérida–Cancún.

⁹ Los SUR son unidades espaciales básicas del OT, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente (LGAHOTDU, artículo 3, inciso XXXV).

¹⁰ La ENOT delimita los SUR y macroregiones con un modelo gravitacional que asume que la interacción entre ciudades aumenta con su tamaño y disminuye con la distancia (SEDATU, 2021). Con datos de transporte, población y distancias, establece jerarquías urbanas, agrupa los centros menores alrededor de los más relevantes y define áreas de influencia; además, incorpora la orografía y la infraestructura carretera.

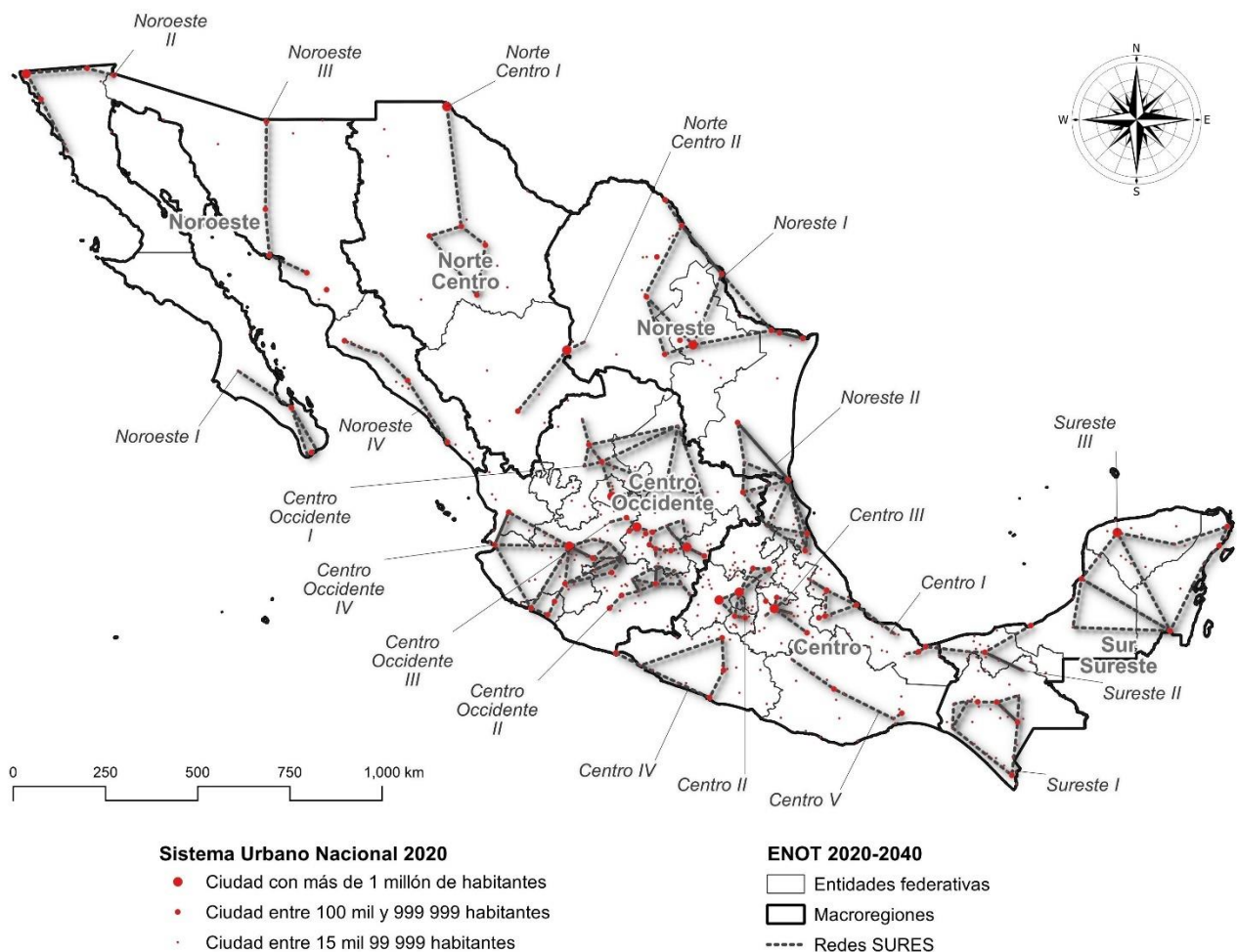


Figura 2. Macrorregiones de la ENOT 2020-2040

La delimitación del Sistema Urbano Nacional 2020 aplicó también el enfoque sistémico, al poder aplicar sistemas de información geográfico, incorporó dos metodologías: el *Grado de Urbanización* (DEGURBA), basado en una cuadrícula de 1 km² para clasificar áreas según densidad poblacional, y el *Índice Territorial Urbano Rural* (ITUR), desarrollado para redefinir lo rural a partir de variables de población, uso de suelo, accesibilidad y servicios. A partir de estas bases, se procesaron datos del Censo 2020 y del Marco Geoestadístico Nacional, clasificando localidades mediante análisis estadístico y algoritmos para definir rangos de población, manteniendo el umbral de 15 mil habitantes para lo urbano. La metodología incluyó la fusión de polígonos urbanos adyacentes para formar conglomerados, el cálculo de *Densidad Media Urbana* y definición de áreas de influencia según movilidad y acceso a servicios. Además, el SUN 2020

estableció criterios jerárquicos y confirmatorios con imágenes satelitales e ITUR. El proceso se replicó para 2000 y 2010, permitiendo comparar la evolución del sistema urbano en tres periodos.

En síntesis, la ENOT representa una herramienta fundamental para construir una política territorial más justa, sostenible e incluyente. Sin embargo, su eficacia dependerá de su actualización periódica, su adecuada implementación a nivel local y la integración de nuevas demandas y enfoques que reflejen la complejidad del territorio mexicano.

Durante talleres participativos en 2025, organizados por SEDATU, actores locales realizaron aportaciones relevantes sobre la aplicación de la ENOT en sus regiones. Se propusieron medidas para mejorar la movilidad ciclista, el acceso seguro al transporte público, la atención a viviendas en abandono, la coordinación metropolitana y la integración de instrumentos ecológicos en zonas vulnerables. Se destacó la utilidad de la estrategia como guía para la elaboración y evaluación de instrumentos de planeación local, siempre que se adapten sus lineamientos al contexto específico de cada territorio.

De cara al proceso de actualización previsto para 2026, se han identificado importantes desafíos y vacíos en la estrategia vigente. Entre los temas que requieren fortalecimiento se encuentran el cambio climático y la adaptación, la participación ciudadana, la movilidad sustentable, la gentrificación y los desplazamientos, la economía circular, la gestión del agua, las tecnologías emergentes y la integración efectiva del ordenamiento ecológico con el territorial. También se ha señalado la necesidad de incorporar un enfoque más fino para el diagnóstico y delimitación territorial, reconociendo la diversidad funcional y socioambiental de los territorios.

Conclusiones. Desfases, omisiones y retos de la política territorial en México

Actualmente, México cuenta con una arquitectura institucional relevante para el ordenamiento territorial, al disponer de una *política* nacional, un *plan* rector y un *marco legal* que permiten orientar la acción pública multiescalar hacia entendido una distribución más equilibrada y sustentable de la población y de las actividades en el territorio nacional. Si bien se han dado avances importantes en la construcción de esta estructura y se marca una ruta definida, aún persiste una brecha considerable entre el diseño normativo y su aplicación efectiva y los efectos aún no son plenamente visibles en el territorio. Factores como las limitadas capacidades institucionales, la fragmentación en la coordinación intergubernamental y el peso de intereses económicos y políticos frenan su impacto en la práctica.

Esto plantea la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los distintos niveles de gobierno -en especial, los locales-, consolidar esquemas de gobernanza más incluyentes que promuevan la cooperación interinstitucional y generar mecanismos que den mayor continuidad y aseguren la participación social en los procesos de planeación y gestión territorial. Asimismo, resulta fundamental impulsar la profesionalización de especialistas en áreas como asentamientos humanos, planeación y derecho, orientando su formación hacia la resolución de problemáticas sociales y ambientales concretas, de modo que el enfoque territorial se convierta en una herramienta efectiva para contrarrestar desigualdades y no quede subordinado a las lógicas del mercado.

La revisión histórica confirma avances en instrumentos, pero las estrategias recientes muestran poca densidad conceptual. Se mantiene el desfase entre norma y territorio, con metas poco ligadas a la gestión diaria, al presupuesto y a la gobernanza. Las rupturas sexenales y la fragmentación institucional desdibujan prioridades. El enfoque regional aporta una lectura más fina, reconoce interdependencias entre nodos, corredores y periferias, vincula lo urbano y lo rural, permite mapear áreas de influencia y gradientes socioambientales, orienta la inversión por accesibilidad, equidad y resiliencia y genera tipologías útiles para decidir mejor.

Para reencauzar la política conviene recuperar ese enfoque y articular escalas macro, meso, metropolitana, micro y local. Importa integrar ordenamiento, vivienda, movilidad, gestión del agua y ambiente con presupuestos multianuales, abrir la decisión a participación informada, territorializar recursos, fortalecer capacidades metropolitanas y evaluar con indicadores de bienestar, accesibilidad temporal, riesgo, calidad ambiental y productividad territorial.

La agenda de investigación puede medir efectos de megaproyectos en accesibilidad, desigualdad y huella ambiental, revisar la integración funcional de macrorregiones y el desempeño de ciudades intermedias, analizar periurbanización y regularización para mejorar servicios y certeza del suelo, estudiar la financiarización de la vivienda y desarrollar métricas de justicia espacial. En lo inmediato conviene alinear bancos de proyectos con tipologías regionales y metas de accesibilidad, fortalecer sistemas de información interoperables con opciones de seguimiento, lanzar pilotos en ciudades intermedias e incorporar cláusulas de resiliencia y equidad en reglas de operación y criterios de priorización de la inversión.

Tabla 4. Comparativa enfoques y estrategias territoriales y sus consecuencias por sexenio 1988-2024

Etapas	Sexenio	Enfoque territorial	Instrumentos y Programas clave	Impacto de las políticas	Consecuencias Escala regional	Consecuencias Escala urbana
Transición hacia el modelo neoliberal	Salinas de Gortari (1988-1994)	Globalización y apertura comercial. Se impulsó la liberalización del suelo ejidal.	TLCAN (1994), Reforma al Art. 27 (1992), privatización de empresas estatales, INFONAVIT	Reorientación económica hacia el sector exportador, privatización de activos estratégicos, desincorporación de ejidos	Crecimiento de maquiladoras en el norte; abandono del sector agrícola en el sur	Expansión urbana descontrolada en la frontera y ciudades industriales; consolidación de periferias precarizadas
	Zedillo (1994-2000)	Ajustes estructurales y estabilización financiera. No se desarrolló una PNUT específica.	Fobaproa (1998), continuidad del TLCAN, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	Rescate financiero a bancos, consolidación del modelo neoliberal, impulso a vivienda social en periferias	Expansión de ciudades intermedias y fortalecimiento de corredores industriales	Expansión desordenada de vivienda social, aumento en desplazamientos por crisis económica
Profundización neoliberal y debilitamiento territorial	Fox (2000-2006)	Consolidación del urbanismo orientado al capital Liberalización del suelo Financiarización de la vivienda	No hubo ENOT, se elaboraron estudios territoriales, SEDESOL. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Puebla-Panamá	Expansión de infraestructura y urbanización masiva, corredores logísticos, crecimiento del mercado inmobiliario, auge de APPs	Desarrollo desigual entre regiones con grandes proyectos y zonas rezagadas	Burbuja inmobiliaria, proliferación de fraccionamientos sin infraestructura adecuada

	Calderón (2006-2012)	Privatización de servicios e infraestructura Enfoque en competitividad regional y desarrollo sustentable.	No hubo ENOT. Políticas focalizadas y tecnocráticas. Programa Nacional de Infraestructura, PROSOFT	Fomento a clústers tecnológicos, fortalecimiento de puertos y zonas logísticas, crisis de seguridad	Migración interna por violencia, crecimiento de zonas logísticas en corredores estratégicos	Desplazamiento de población por violencia, auge de gentrificación en algunas zonas urbanas
Reformas institucionales sin articulación efectiva	Peña Nieto (2012-2018)	Financiarización y reformas estructurales	ENT, centrada en OT y DU. Zonas Económicas Especiales, Reforma Energética, Programa de Ciudades Sustentables SEDATU	Expansión de inversiones extranjeras, aumento en financiamiento inmobiliario, crecimiento desigual	Polarización territorial entre regiones beneficiadas por la inversión y zonas marginadas	Verticalización en centros urbanos, exclusión de sectores populares, especulación con tierras
Reorientación redistributiva con contradicciones territoriales	López Obrador (2018-2024)	Revisión del modelo territorial, inversión pública	ENOT 2020, reducción de desigualdades regionales y fortalecer la resiliencia. Tren Maya, Corredor Interoceánico, Programa Nacional de Vivienda	Redistribución de inversiones hacia el sureste, promoción de infraestructura pública, menor participación privada	Recuperación de empleo en regiones rezagadas, pero conflictos socioambientales por megaproyectos	Rehabilitación de vivienda abandonada, tensiones por regularización de asentamientos

Bibliografía

- Aguilar, Adrián. **2004.** *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (México: Instituto de Geografía, PUEC - UNAM, Miguel Ángel Porrúa Editor).
- Anzaldo, Carlos y Barrón, Eric. **2009.** “La transición urbana de México, 1900-2005”, en CONAPO, *La situación demográfica de México 2009* (México: CONAPO).
- Arcia, Diego; Pinto, Augusto; y Espinosa, León. **2023.** *Sistemas de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe: documento resumen* (Banco Interamericano de Desarrollo). <<https://doi.org/10.18235/0004977>>
- Arellano, Cristobal y Carrillo, José Luis. **2023.** “La planeación en México: su evolución y efectos en el desarrollo regional”, en *E-RUA* (Xalapa: Universidad Veracruzana) Vol. 15, No. 3, pp.17-30.
- Berry, Brian. **1964.** Cities as systems within systems of cities. *Papers in Regional Science* (Chicago: University of Chicago) Vol. 13, No. 1, pp. 149-163.
- Boisier, Sergio. **1998.** “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial” en *Revista Austral de Ciencias Sociales* (Santiago: Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile), No. 2, pp. 5–18. <<https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.1998.n2-01>>
- Boisier, Sergio. **2004.** Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure* (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile), Vol. 30, No. 90, pp. 27-40.
- Boudeville, Jacques. **1968.** *Problems of regional economic planning*. (Edimburgo: Edinburgh University Press).
- Christaller, Walter. **1966.** *Los lugares centrales en el sur de Alemania* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Council of Europe, CEMAT. **1983.** European Regional/Spatial Planning Charter. Torremolinos Charter. (Strasbourg: Council of Europe-CEMAT) Vol. 83, No. 4.
- CONAPO. **1991.** *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población* (México: CONAPO).
- CONAPO. **1994.** *Evolución de las ciudades de México 1900–1990* (México: CONAPO).
- Delgadillo, Javier. **2009.** *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (México: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM).
- Diario Oficial de la Federación (DOF). **2016.** *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (México: Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016).
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela. **2008.** *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI Editores / Universidad Autónoma Metropolitana).
- Faludi, Andreas. **2004.** “Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?” *Urban Studies* (Carfax Publishing) Vol. 41, No. 7, pp. 1349–1365.
- Farinós, Joaquín. **2008.** “Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona) No. 52, pp. 21-43.

- Fuentes, César y Fuentes, Noé. **2004**. "Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local", en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (Sevilla: Universidad de Sevilla) Vol. 5, No. 11.
- Gallegos, Jorge. **2021**. "La planeación el desarrollo urbano-regional en México de 1950 a 2015 (Realidades y propuestas)", en Pablo Wong, Isaac Egurrola, Emma Morales y Abiel Treviño (coords.) *La dimensión global de las regiones y sus reconfiguraciones económicas y urbanas* (MÉXICO: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional) Vol. II, pp. 541-562.
- García, Francisco. **2010**. "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* (México: UNAM) No. 71, pp. 102-121.
- García Peralta, Beatriz. **2016**. *La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX: Un enfoque desde la economía política* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales).
- Garza, Gustavo. **1980**. *Industrialización de las principales ciudades de México: hacia una estrategia espacio-temporal de descentralización industrial* (México: El Colegio de México).
- Garza, Gustavo. **2003**. *La urbanización de México en el siglo XX* (México: El Colegio de México).
- Garza, Gustavo. **2010**. *Las ciudades mexicanas en el siglo XXI*. (México: El Colegio de México).
- Gasca, José. **2009**. *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional* (México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM).
- Gasca, José. **2021**. "Continuidades y retos del enfoque territorial del desarrollo en México, 1970-2017", en Javier Delgadillo, Andreas Hildenbrand y Rubén Garrido (coords.), *Planificación regional y ordenación territorial: visiones contemporáneas desde España y México* (pp. 269-310). (Madrid, México: Fondo de Cultura Económica).
- González, Hernán. **2020**. *Ordenamiento territorial en América Latina: Evaluación y perspectivas*. (Madrid: Programa EUROSOCIAL +/ FIIAPP).
- Gudiño, María Elina. **2020**. "Estrategias e instrumentos para consolidar el ordenamiento territorial en América Latina", en Marcela Santana, Francisco Zepeda, Rosa María Sánchez y Juan Calderón (coords.) *Ordenación territorial: sistemas de apoyo a la toma de decisiones* (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México), pp. 13-49.
- Hernández, Karol y Hoyos, Guadalupe. **2017**. "Políticas urbanas y gestión del suelo en las metrópolis mexicanas", en José Gasca, Adolfo Sánchez, Amparo del Carmen Venegas y Dagoberto Amparo (coords.) *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional* (Toluca: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional.) pp. 457-477.
- Hiernaux, Daniel y Torres Rino. **2009** "Desarrollo territorial en México. Un balance general", en Javier Delgadillo (coord.) *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (México: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM), pp. 97-123.
- Hirschman, Albert. **1958**. *The strategy of economic development* (New Haven, CT: Yale University Press).
- Madoery, Oscar. **2007**. *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones* (San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín).

- Massiris, Ángel. **2002**. "Ordenación del territorio en América Latina". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona) Vol. VI, No. 125.
- Massiris, Ángel. **2018**. "Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina", en Joaquín Farinós; Enrique Peiró (coords.), *Territorios y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI* (Valencia: Tirant lo Blanch) pp. 1211-1240.
- ONU-Hábitat. **2014**. *The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview*. (Nairobi: ONU-Hábitat). <<https://unhabitat.org/the-evolution-of-national-urban-policies>>
- ONU-Hábitat. **2023**. *Políticas nacionales urbanas y territoriales: guía de recomendaciones para su elaboración o actualización alineadas con la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Región SICA*. (México: ONU-Hábitat; AACID; COSUDE).
- Olivera, Guillermo. **2002**. La gestión del suelo para el desarrollo urbano en México. *Revista Mexicana de Sociología* (México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM) Vol. 64, No. 4, pp. 169–203.
- Orihuela, Isela, y Sobrino, Jaime. **2023**. "Delimitación y trayectorias de las zonas metropolitanas en México, 1990-2020". *Estudios Demográficos y Urbanos* (México: El Colegio de México) Vol. 38, No. 3, pp. 867-917. <<https://doi.org/10.24201/edu.v38i3.2172>>
- Ornelas, Jaime. **2004**. Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial. *Papeles de población* (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población) Vol. 10, No. 41, pp. 141-166.
- Perroux, François. **1970**. "Note on the Concept of Growth Poles", en McKee, D., Dean, R. y Leahy, W. (Eds.), *Regional Economics: Theory and Practice* (Nueva York: The Free Press), pp. 93-104.
- Pradilla, Emilio. **2014**. *La producción social del espacio en el capitalismo: urbanización desigual, lucha de clases y movimientos sociales* (México: Universidad Autónoma Metropolitana).
- Prebisch, Raúl. **1950**. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL).
- Raffestin, Claude. **1993**. *Por una geografía del poder* (São Paulo: Ática).
- Riojas, Carlos y Arjona, Alejandro. **2021**. "De la ciudad a la metrópoli: un enfoque desde México sobre un pasado global". *Esboços* (Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina) Vol. 28, No. 47, pp. 135–162. <<https://doi.org/10.5007/2175-7976.2021.e76192>>
- Rodríguez, David y Bass, Sonia. **2022**. "Planeación democrática territorial y urbana en México: un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019", en *Región y Sociedad* (Hermosillo: El Colegio de Sonora) 34: e1560 <<https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1560>>
- Rosete, Fernando. **2006**. *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México: una perspectiva institucional* (México: Universidad Nacional Autónoma de México).
- Ruiz, Naxhelli y Delgado, Javier. **2008**. Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *EURE* (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile) Vol. 34, No. 102, pp. 77-95. <<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200005>>
- Sanabria, Soledad. **2014**. "La ordenación del territorio: origen y significado" en *Terra Nueva Etapa* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Vol. XXX, No. 47, pp. 13–32.

- Sánchez, Adolfo. **2016**. "Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México", en *Problemas del Desarrollo* (México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM) Vol. 47, No. 184, pp. 7-37. <<https://doi.org/10.1016/j.rpd.2016.01.002>>
- Sánchez, Gabriela. **1996**. "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", en *Boletín Mexicano De Derecho Comparado* (México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM) Vol. 1, No. 86. <<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1996.86.3439>>
- Sánchez, María Teresa; Bocco, Gerardo y Casado, José María. **2013**. "La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro", en María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado (coords.) *La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica* (México: Instituto de Geografía, CIGA-UNAM, INECC-SEMARNAT), pp. 19-44.
- SEDATU **2021**. *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020–2040* (versión extensa) (México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).
- SEDATU **2023**. *Nuevo paradigma del ordenamiento territorial integrado en México: Diagnóstico y proceso* (México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).
- SEDATU **2024**. *Sistema Urbano Nacional 2020* (México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).
- SEDATU e INSUS. **2020**. *Política Nacional de Suelo*, (México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano e Instituto Nacional de Suelo Sustentable).
- SEDATU, CONAPO, INEGI. **2018**. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* (Ciudad de México: SEDATU, CONAPO e INEGI).
- Troitiño, Miguel Á. **2008**. "Ordenación del territorio y desarrollo territorial: La construcción de las geografías del futuro", en Ma. Evangelina Salinas (comp.), *El ordenamiento territorial: Experiencias internacionales* (Guadalajara: SEMARNAT; Instituto Nacional de Ecología; Universidad de Guadalajara), pp. 27–50.
- Unikel, Luis. **1978**. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* (México: El Colegio de México).
- Winston, Clifford. **2006**. *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance* (Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies).