cfia

Planes Reguladores
en Costa Rica:

Diagnóstico de Situación 2025

Principales Hallazgos y Desafíos Identificados

COMISIÓN PARITARIA DE
PLANES REGULADORES 2026

Equipo elaborador y créditos

1. Responsables de los análisis por tipo de a

- **Arq. Miguel Wong Sánchez** (CACR): análisis correspondiente a las municipalidades costeras.
- **Ing. Marco Zúñiga Montero** (CIT): análisis correspondiente a las municipalidades en proceso de formulación del primer PR.
- **Ing. Jonathan Agüero Valverde** (CIC): análisis correspondiente a las municipalidades en proceso de modificación de su PR.
- **Ing. Silvia Valentinuzzi Núñez** (CIC): análisis correspondiente a las instituciones públicas y a las municipalidades con PR parcial o total sin proceso de modificación; además, apoyó el análisis de las municipalidades sin PR ni proceso.
- **Ing. José Pablo Jiménez Castro** (CIEMI): análisis correspondiente a las municipalidades sin PR ni proceso. (Participó en la formulación del documento, pero actualmente ya no integra la Comisión).
- **Ing. Rita Maria Arce Láscarez** (CITEC): análisis correspondiente a las firmas consultoras.

2. Edición general e integración del documento final

- **Ing. Silvia Valentinuzzi Núñez** (CIC).
  Responsable de la edición general, la integración del documento final y la articulación de capítulos clave.

3. Revisión general y validación

- **Comisión Paritaria de Planes Reguladores en pleno.**
- **Lic. María Paz Jiménez Jiménez** (Asesoría Jurídica del CFIA).

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO 2
1 INTRODUCCIÓN 4
1.1 Contexto y motivación 4
1.2 Objetivos del diagnóstico 5
1.3 Alcance y limitaciones 5
2 ENFOQUE METODOLÓGICO 6
2.1 Instrumentos utilizados 6
2.2 Enfoque de análisis 7
3 CONTEXTO GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN COSTA RICA 8
3.1 Rol del Plan Regulador en el ordenamiento territorial 8
3.2 Situación actual del país 9
3.3 Marco institucional y normativo 10
4 RESULTADOS DEL ANÁLISIS POR TIPO DE ACTOR 12
4.1 Municipalidades 12
4.1.1 Municipalidades en proceso de formulación de su primer PR 12
4.1.2 Municipalidades CON un PR vigente y en proceso de modificación 13
4.1.3 Municipalidades CON un PR vigente y SIN proceso de modificación 15
4.1.4 Municipalidades SIN PR y SIN proceso de formulación 16
4.1.5 Lectura integrada para municipalidades 17
4.2 Municipalidades priorizadas 18
4.3 Municipalidades costeras 20
4.3.1 Análisis integrado 21
4.4 Firmas consultoras 23
4.4.1 Principales hallazgos 24
4.5 Instituciones públicas 26
4.5.1 Principales hallazgos 26
5 HALLAZGOS INTEGRADOS DEL DIAGNÓSTICO 27
5.1 Problemas Estructurales 27
5.2 Problemas Operativos 28
5.3 Problemas de Capacidades 28
5.4 Problemas de Gobernanza y Política 28
6 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS 29
6.1 Mensajes clave del Diagnóstico 29
6.2 Riesgos ante la falta de acción 30
6.3 Líneas de acción prioritarias 31

RESUMEN EJECUTIVO

La planificación urbana y el ordenamiento territorial constituyen desafíos estratégicos para el desarrollo del país. Para efectos del presente Diagnóstico, se utiliza el término planificación territorial en un sentido amplio, referido a la planificación y gestión del territorio que se realiza mediante los planes reguladores, sin pretender establecer una categoría jurídica distinta de la planificación urbana regulada por la Ley de Planificación Urbana. Los planes reguladores (en adelante PRs) son reconocidos como el principal instrumento para ordenar el uso del suelo, orientar el crecimiento urbano, proteger áreas ambientales sensibles, fortalecer la seguridad jurídica y mejorar la calidad de vida de la población.

Con el objetivo de generar una línea base técnica sobre el estado actual de los procesos vinculados a los PRs, la **Comisión Paritaria de Planes Reguladores** del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica formuló el presente diagnóstico, a partir de información recopilada mediante cuestionarios dirigidos a municipalidades, municipalidades costeras, firmas consultoras e instituciones públicas vinculadas con la formulación, revisión, aprobación e implementación de estos instrumentos. El diagnóstico busca aportar insumos para orientar acciones de análisis técnico, capacitación, comunicación e incidencia institucional, así como contribuir a una mejor comprensión de los principales desafíos que enfrenta la planificación territorial.

En el caso de las municipalidades, se obtuvo respuesta de 57 gobiernos locales respecto a PRs urbanos, así como de 12 municipalidades costeras y un concejo de distrito en relación con la Zona Marítimo Terrestre (en adelante ZMT). También participaron seis firmas consultoras —incluyendo equipos técnicos vinculados a universidades públicas y firmas privadas— y tres instituciones públicas con competencias relevantes en la materia.

Los hallazgos evidencian una percepción ampliamente compartida sobre la alta complejidad técnica, normativa, administrativa e institucional de los procesos asociados a los PRs. Municipalidades, instituciones públicas y firmas consultoras coinciden en señalar largos tiempos de formulación, revisión y aprobación; descoordinación interinstitucional; multiplicidad de requisitos; cambios de criterio y dificultades para la incorporación de la variable ambiental y la articulación entre instituciones competentes.

Uno de los hallazgos más consistentes del diagnóstico es la limitada capacidad técnica y financiera de muchas municipalidades para impulsar, acompañar e implementar estos procesos. Esto incluye limitaciones en personal especializado, continuidad institucional, gestión de información territorial y seguimiento técnico. Particularmente en algunas municipalidades se identifican dificultades para sostener procesos que suelen extenderse durante varios años y requieren altos niveles de especialización técnica.

En relación con los procesos participativos, el diagnóstico refleja una valoración positiva sobre su importancia para legitimar los PRs y fortalecer la apropiación territorial de los instrumentos. Sin embargo, también se reportan retos significativos relacionados con baja

participación informada, desinformación, conflictos de interés, dificultades para comunicar temas técnicos complejos y creciente conflictividad político-social alrededor de estos procesos.

En las municipalidades costeras, los retos se intensifican debido a la complejidad institucional y normativa asociada a la ZMT. Las respuestas reflejan dificultades relacionadas con la definición del Patrimonio Natural del Estado (en adelante PNE), coordinación entre instituciones, altos costos de formulación, tramitología extensa y limitaciones para gestionar concesiones o implementar los instrumentos aprobados. Asimismo, se evidencia preocupación por la ausencia de herramientas más ágiles y coordinadas para la gestión territorial costera.

El diagnóstico también evidencia problemas estructurales relevantes, tales como la complejidad del marco normativo, los desafíos de articulación entre instituciones y la necesidad de fortalecer el enfoque estratégico y la implementación efectiva de los PRs como instrumentos para la gestión y el desarrollo territorial.

A partir de los hallazgos identificados, el documento advierte riesgos importantes si no se fortalecen los procesos de planificación territorial, entre ellos: pérdida de competitividad, incremento de la exposición a amenazas naturales, deterioro ambiental, fragmentación territorial e inseguridad jurídica. Estos riesgos se encuentran estrechamente interrelacionados y afectan tanto la gestión pública como las condiciones para el desarrollo económico, social y ambiental del país.

Finalmente, el diagnóstico plantea líneas de acción prioritarias orientadas a fortalecer las capacidades municipales e institucionales, simplificar y mejorar procesos, actualizar aspectos normativos y fortalecer la gobernanza territorial. Asimismo, se resalta la necesidad de promover una mayor apropiación política, técnica y social de los PRs como instrumentos estratégicos para orientar el desarrollo territorial y enfrentar de manera más efectiva los desafíos actuales y futuros del país.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto y motivación

La formulación y actualización de planes reguladores en Costa Rica constituye un tema de interés nacional, no solo por su relevancia técnica en el ordenamiento territorial, sino por su impacto directo en la calidad de vida de la población, la competitividad territorial y la sostenibilidad ambiental. En este contexto, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (en adelante CFIA), a través de la Comisión Paritaria de Planes Reguladores, ha asumido un rol activo en la generación de conocimiento técnico y en la promoción de espacios de comunicación y análisis que contribuyan a mejorar la toma de decisiones en esta materia.

Esta Comisión tiene como propósito elevar el nivel técnico de la discusión sobre los planes reguladores, la planificación urbana y el ordenamiento territorial, para contribuir a la mejora de la normativa, la institucionalidad, los procesos y los resultados vinculados a estas temáticas. En el marco de su línea de trabajo orientada al análisis de los aspectos técnicos de los procesos asociados a los planes reguladores, este diagnóstico constituye un esfuerzo por generar información y sistematizarla objetivamente, de manera que permita comprender mejor el estado actual, los principales obstáculos y las oportunidades de mejora en los procesos de generación de información, elaboración, modificación, aprobación, oficialización, implementación, actualización, monitoreo y seguimiento de los PRs en Costa Rica, a través de lo cual se puede ordenar el uso del suelo, proteger el ambiente, mejorar la movilidad, prevenir riesgos y garantizar un desarrollo equilibrado entre vivienda, comercio, industria y espacios públicos.

A nivel país, existe un reconocimiento generalizado sobre la importancia de los PRs como instrumentos fundamentales para ordenar el territorio; sin embargo, también se evidencia que su desarrollo ha sido desigual, complejo y, en muchos casos, lento. Esta situación responde a una combinación de factores técnicos, financieros, institucionales y políticos que han condicionado su avance, generando un contexto heterogéneo entre cantones y sectores del territorio nacional. Sin profundizar aún en el análisis detallado, es posible afirmar que el país enfrenta desafíos relevantes en cuanto a cobertura, actualización, articulación institucional y capacidades para la gestión del ordenamiento territorial.

En este contexto, la Comisión consideró necesario desarrollar un diagnóstico técnico que permitiera sistematizar y analizar las percepciones, experiencias y valoraciones de actores vinculados con los procesos de formulación, aprobación e implementación de los PRs, con el propósito de identificar problemáticas recurrentes, necesidades y oportunidades de mejora. El estudio busca generar una línea base técnica, estructurada a partir de la información aportada por los actores consultados, que contribuya a comprender los principales desafíos que enfrentan estos procesos y a orientar acciones de análisis, capacitación, comunicación e incidencia.

En este sentido, el presente diagnóstico se concibe como una herramienta para la toma de decisiones, la incidencia técnica y el fortalecimiento de capacidades, aportando una visión integrada de las percepciones, experiencias y desafíos que enfrentan los distintos actores involucrados en la planificación territorial.

Aclaración conceptual: En el marco jurídico costarricense, la Ley de Planificación Urbana, N.° 4240, regula la planificación urbana y define al Plan Regulador como el instrumento de planificación local. En este Diagnóstico, el término planificación territorial se emplea en un sentido amplio para referirse a los procesos de planificación y gestión del territorio vinculados con los PRs, en concordancia con el enfoque utilizado por el MAPRIOT 2026, que los aborda como instrumentos de ordenamiento territorial. Su utilización en el documento no pretende equiparar jurídicamente los conceptos de planificación urbana y planificación territorial ni atribuirles alcances distintos a los establecidos por el ordenamiento jurídico vigente.

1.2 Objetivos del diagnóstico

El presente diagnóstico tiene como objetivo principal **caracterizar y sistematizar la situación actual de los PRs**, a partir de la información recabada de municipalidades, firmas consultoras e instituciones públicas vinculadas a su formulación, aprobación, elaboración, implementación y seguimiento. A partir de ello, busca identificar patrones, problemáticas recurrentes, limitaciones, necesidades y oportunidades de mejora, con el fin de ofrecer una comprensión integral y fundamentada del estado actual de los procesos vinculados a los PRs.

Asimismo, el documento pretende **constituirse en una línea base técnica** que genere insumos que permitan definir, priorizar y orientar las acciones del CFIA y, en particular, las de la Comisión Paritaria de Planes Reguladores, en ámbitos como: análisis técnico, comunicación, capacitación e incidencia.

Adicionalmente, busca **facilitar información relevante a las autoridades e instituciones competentes**, de manera que pueda servir como insumo técnico para la toma de decisiones en materia normativa, institucional y procedimental.

Finalmente, el documento procura **orientar la definición de estrategias e iniciativas** tanto de la Comisión como de la institucionalidad pública, con miras a fortalecer la planificación territorial.

1.3 Alcance y limitaciones

El presente diagnóstico se construye a partir de información recopilada mediante instrumentos dirigidos a tres grupos de actores: **municipalidades**, **firmas consultoras** e **instituciones públicas** con competencias en la materia. En el caso de las municipalidades, se incluye una diferenciación según su situación respecto al plan regulador (con instrumento vigente, en proceso de formulación o modificación, y sin plan ni proceso activo), así como

un análisis específico para municipalidades con litoral costero, dada la particularidad de la ZMT.

El documento cubre, principalmente, las **percepciones, experiencias y valoraciones** de estos actores en relación con aspectos técnicos, procedimentales, institucionales y de gobernanza asociados a los PRs. Esto incluye tanto los procesos de formulación y aprobación como los retos en su implementación, así como las necesidades de fortalecimiento y las propuestas de mejora identificadas por los propios actores.

En el caso de las **municipalidades**, se obtuvo respuesta de 57 gobiernos locales en relación con los PRs urbanos, lo que representa un 68 % del total de municipalidades del país; también respondieron dos concejos de distrito. De las municipalidades que respondieron, 18 corresponden a cantones priorizados por la Administración Chaves Robles para la formulación de nuevos PRs, proceso que será financiado con recursos del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN y ejecutado mediante contrataciones gestionadas por el IFAM. En cuanto a los PRs costeros, se obtuvieron 13 respuestas, de 12 municipalidades y un concejo de distrito, lo que corresponde al 55 % del total de cantones costeros.

No obstante, es importante señalar que este diagnóstico **no constituye un análisis exhaustivo**, sino un ejercicio de sistematización de información cualitativa y cuantitativa obtenida a partir de la consulta realizada a actores clave vinculados con los PRs. En el caso de las municipalidades, aunque el cuestionario fue remitido a todos los gobiernos locales, la participación fue voluntaria y no se obtuvo respuesta de todos. Asimismo, presenta limitaciones relevantes, como la **ausencia de información** por parte la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), cuya participación resulta fundamental para una comprensión integral de los procesos, en lo relativo a la viabilidad ambiental.

En este sentido, los resultados deben interpretarse como una **aproximación informada al estado de la situación**, útil para identificar percepciones, tendencias, problemáticas recurrentes y oportunidades de mejora, pero no como una caracterización definitiva del estado que presenta el país.

2 ENFOQUE METODOLÓGICO

2.1 Instrumentos utilizados

Para la elaboración del presente diagnóstico se diseñaron y aplicaron **cuestionarios estructurados diferenciados por tipo de actor**, con el objetivo de recopilar información homogénea y comparable sobre la formulación, aprobación e implementación de los PRs.

- **Municipalidades:** Se aplicaron cuestionarios dirigidos a gobiernos locales, diferenciando su situación respecto al plan regulador (vigente, en proceso o inexistente). Estos instrumentos abordaron aspectos como estado del plan, dificultades enfrentadas, cumplimiento de la norma, capacidades institucionales, procesos participativos y necesidades de fortalecimiento.

- **Municipalidades costeras:** Se diseñó un cuestionario específico para cantones con ZMT, incorporando preguntas sobre particularidades del ordenamiento costero, dificultades con instituciones revisoras, procesos participativos y necesidades de fortalecimiento.
- **Firmas consultoras:** El cuestionario se orientó a identificar problemáticas técnicas y procedimentales en la formulación de PRs, incluyendo aspectos como términos de referencia, relación con municipalidades (incluyendo comisión del plan regulador) e instituciones, y experiencia con procesos participativos.
- **Instituciones públicas:** Se aplicaron instrumentos a entidades con competencias en revisión, aprobación o acompañamiento, abordando temas como obstáculos enfrentados por las municipalidades, necesidades de reforma en procesos administrativos o normativos, coordinación interinstitucional, necesidades para mejorar el desempeño y aspectos coyunturales que requieren atención.

A las municipalidades y firmas consultoras se les consultó sobre los temas en los que se requiere mayor capacitación o información. También se abrió la posibilidad de aportar sugerencias para mejorar la gestión de los PRs, relativas a aspectos técnicos, procedimentales o legales.

Estos instrumentos constituyen una herramienta de diagnóstico que permite sistematizar percepciones y experiencias de actores clave en la planificación territorial

2.2 Enfoque de análisis

El análisis de la información recopilada se desarrolló a partir de un proceso de **sistematización y organización por tipo de actor**, permitiendo estructurar los resultados de manera diferenciada. Este enfoque facilita la comprensión de las particularidades, experiencias y perspectivas propias de cada grupo, así como su comparación en el marco general del diagnóstico.

A partir de esta sistematización, se realizó un ejercicio de **identificación de patrones y hallazgos recurrentes**, tanto al interior de cada grupo como de forma transversal entre actores. Este proceso permitió reconocer coincidencias en las problemáticas señaladas, así como divergencias asociadas a roles, competencias o contextos específicos.

El análisis se orienta a la identificación de tres tipos de problemáticas:

- **Problemas estructurales**, relacionados con el marco normativo, la organización institucional y las condiciones de base del proceso de planificación territorial.
- **Problemas operativos**, vinculados a la gestión de los procesos, tiempos de aprobación, coordinación interinstitucional y aspectos procedimentales.
- **Problemas contextuales**, asociados a factores políticos, sociales o territoriales que inciden en la formulación e implementación de los PRs.

Este enfoque permite no solo describir la situación actual, sino también comprender sus causas y orientar la formulación de acciones para su mejora, debido a que dicho análisis

identifica problemas estructurales vinculados al marco normativo e institucional; problemas operativos relacionados con gestión, coordinación y aprobación; y problemas contextuales asociados a factores políticos, sociales y territoriales.

Estas dimensiones permiten comprender las limitaciones que afectan la formulación, actualización e implementación efectiva de los PRs.

Consideraciones sobre la lectura del documento

El presente documento debe leerse como un **ejercicio de análisis técnico basado en la sistematización de percepciones, experiencias y valoraciones de actores clave**, y no como un estudio de carácter estadístico o representativo en términos estrictos. En este sentido, los resultados aquí expuestos permiten identificar tendencias, problemáticas recurrentes y coincidencias relevantes, pero no deben interpretarse como mediciones cuantitativas extrapolables al conjunto de las municipalidades del país.

En cuanto a la **interpretación de los resultados**, es importante considerar que estos reflejan la perspectiva de los actores consultados en función de su experiencia directa en los procesos de formulación, modificación e implementación de PRs. Por tanto, constituyen una aproximación cualitativa que aporta valor para comprender dinámicas, identificar cuellos de botella y reconocer oportunidades de mejora.

Respecto al nivel de representatividad, **si bien se alcanzó una cobertura relevante en las respuestas recibidas**, particularmente en el caso de las municipalidades, los resultados deben interpretarse con cautela, dado que se desconoce si las características o condiciones de los actores que no respondieron difieren de quienes sí participaron. En consecuencia, los hallazgos deben entenderse como **robustos e indicativos**, aunque no como una caracterización exhaustiva del universo consultado.

Finalmente, este diagnóstico se concibe como un **insumo técnico para la toma de decisiones**, orientado a apoyar procesos de análisis, discusión e incidencia. Su propósito es contribuir a la construcción de una base informada que facilite la definición de acciones estratégicas por parte de la Comisión y de las instituciones competentes, en el marco del fortalecimiento de la planificación territorial en Costa Rica.

3 CONTEXTO GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN COSTA RICA

3.1 Rol del Plan Regulador en el ordenamiento territorial

El **Plan Regulador** es el principal instrumento de planificación urbana y de ordenamiento territorial a escala local en Costa Rica. De conformidad con la Ley de Planificación Urbana, Ley No. 4240, constituye el conjunto de planos, mapas, reglamentos y otros documentos, donde se define la política de desarrollo y los planes para distribución de población, usos del suelo, vías, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Su formulación busca ordenar el crecimiento urbano y

territorial de manera coherente con las características, necesidades y potencialidades del cantón.

En términos prácticos, el PR permite establecer reglas claras sobre **qué se puede hacer, dónde y bajo qué condiciones**, brindando certeza tanto a la Administración Pública como a la ciudadanía, inversionistas y desarrolladores. Asimismo, facilita la toma de decisiones municipales en materia de permisos, control urbano, inversión pública, protección ambiental y gestión del riesgo.

Desde una perspectiva estratégica, el PR cumple un rol fundamental para promover un desarrollo territorial más ordenado, equilibrado y sostenible. Entre sus principales aportes se encuentran la **seguridad jurídica**, al definir normas claras y transparentes; la **orientación del desarrollo territorial**, al alinear el crecimiento urbano con una visión de largo plazo; la **protección del patrimonio ambiental y agrícola**; la mejora en la **movilidad y provisión de infraestructura y servicios**; y la generación de condiciones para una mayor **competitividad y atracción de inversión**.

En síntesis, el PR no es únicamente una herramienta normativa, sino un instrumento estratégico para orientar el desarrollo territorial, prevenir conflictos por uso del suelo y procurar una mejor calidad de vida para la población.

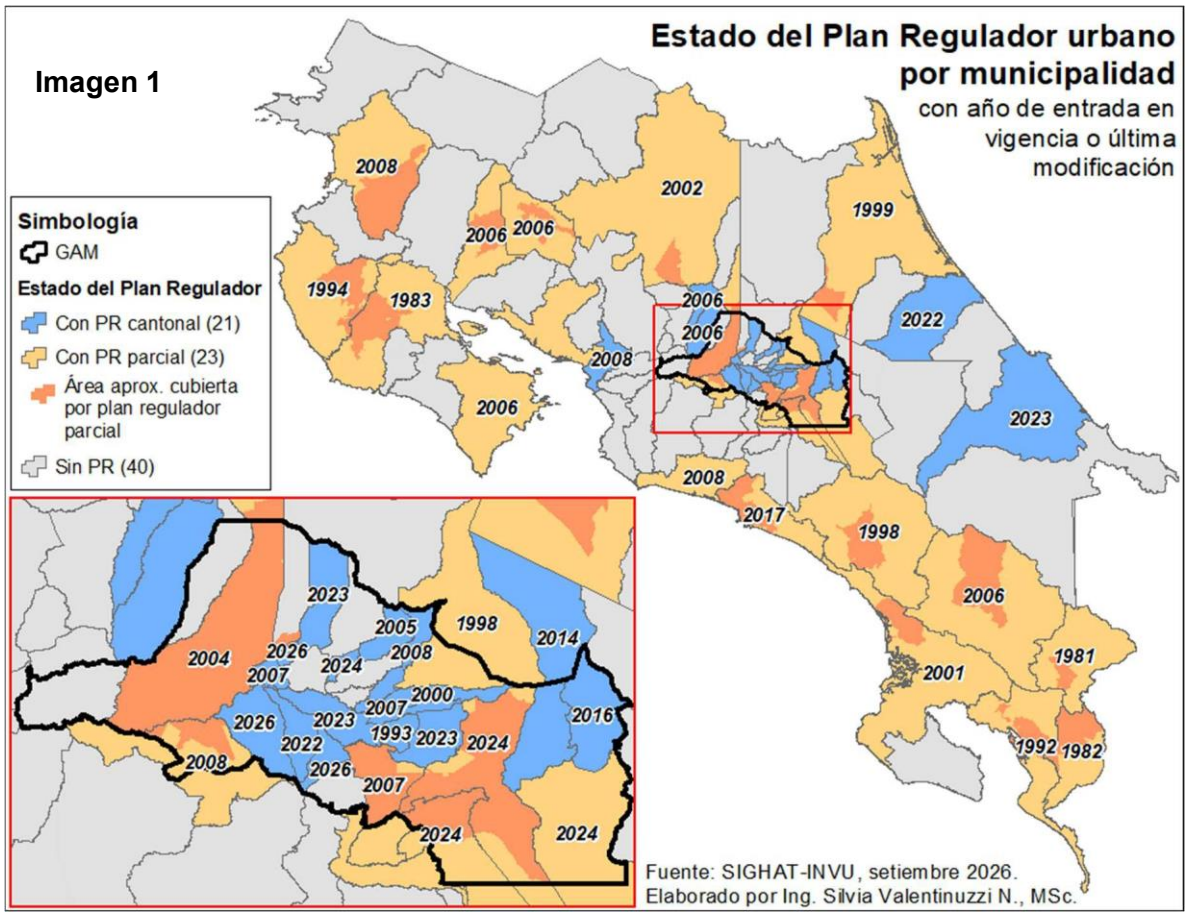
3.2 Situación actual del país

A la fecha, Costa Rica presenta un panorama heterogéneo en materia de planificación territorial local. Mientras algunos cantones cuentan con **plan regulador vigente**, ya sean totales o parciales, otros se encuentran en proceso de formulación o modificación, y un grupo importante aún carece de este instrumento (ver Imagen 1). Esta situación es aún más compleja en las zonas costeras, donde la planificación debe atender, además, las particularidades normativas y técnicas de la **ZMT**. Para efectos ilustrativos, este diagnóstico incorpora un **mapa actualizado** que permite visualizar la cobertura y estado de los PRs cantonales y costeros en el país.

En los últimos años, el tema ha adquirido mayor visibilidad en la agenda pública. Durante la **Administración Chaves Robles** se impulsó una priorización política orientada a acelerar procesos de aprobación y actualización de PRs, priorizando la formulación de 23 planes reguladores, con recursos del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN.

En materia ambiental, destaca la entrada en vigencia del Reglamento para la incorporación de la variable ambiental en planes de ordenamiento territorial, **Decreto Ejecutivo No. 44710-MINAE**, que derogó el Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III, Decreto Ejecutivo No. 32967-MINAE, y estableció un nuevo marco para la incorporación de la variable ambiental en los planes de ordenamiento territorial, introduciendo nuevas metodologías y procedimientos que impactarán directamente la formulación y actualización de PRs, pero también generando retos de adaptación institucional y técnica.

Asimismo, en **febrero de 2026**, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) oficializó una nueva versión del **Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial** (en adelante MAPRIOT)**,** el cual constituye la guía metodológica de referencia para la **revisión y aprobación** de PRs por parte de la **Dirección de Urbanismo**, así como una herramienta orientadora para municipalidades y firmas consultoras en las distintas etapas del proceso.



Estos cambios, realizados luego de que los actores respondieran a los cuestionarios enviados, se suman a un contexto nacional donde persisten desafíos importantes relacionados con cobertura, actualización, tiempos de aprobación, coordinación interinstitucional y capacidades para la gestión territorial.

3.3 Marco institucional y normativo

La formulación, revisión, aprobación e implementación de los PRs en Costa Rica se desarrolla dentro de un **marco institucional y normativo complejo**, en el que convergen múltiples actores con competencias diferenciadas, tanto de carácter técnico como político.

En el ámbito técnico, el **INVU** desempeña un rol central en la revisión y aprobación de los PRs (urbanos y costeros), así como en la emisión de criterios técnicos y lineamientos

metodológicos para su formulación. Por su parte, la **SETENA** interviene otorgando la viabilidad ambiental del PR, conforme a la normativa vigente (Decreto Ejecutivo No. 44710-MINAE). En las zonas costeras, el **Instituto Costarricense de Turismo** (en adelante ICT) tiene competencias específicas relacionadas con la revisión y aprobación de instrumentos de planificación en la ZMT.

Las **municipalidades** son los entes competentes de contratar, formular, adoptar implementar y hacer cumplir los PRs dentro de su jurisdicción, ejerciendo además funciones de control urbano, otorgamiento de licencias de construcción y aplicación de la normativa local. Dependiendo del caso, también interactúan otras instituciones sectoriales que emiten criterios o condicionantes técnicos, tales como el AyA, la CNE, el MOPT, el MINAE, el SINAC o el MAG, entre otras.

En el ámbito político, la persona encargada del **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos** (en adelante MIVAH) por lo general, ejerce una rectoría sectorial que incluye la rectoría política sobre el INVU, así como la definición de políticas nacionales vinculadas con el ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda.

Desde la perspectiva normativa, el principal sustento legal de los PRs lo constituye la **Ley de Planificación Urbana, Ley No. 4240**, complementada por reglamentos específicos como el Decreto Ejecutivo No. 44710-MINAE, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Ley No. 6043, y su Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, Decreto Ejecutivo No. 7841-P, y otras leyes que regulan aspectos relevantes para el OT como la Ley Orgánica del Ambiente, Ley No. 7554; la Ley Forestal, Ley No. 7575; la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Ley No. 7779; y la Ley de Biodiversidad, Ley No. 7788.

A ello se suma la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República y la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que han incidido de manera relevante en la interpretación y aplicación de estas normas, especialmente en materia de **función social de la propiedad**, protección ambiental, participación ciudadana, autonomía municipal y seguridad jurídica. En particular, la función social de la propiedad constituye un fundamento de la regulación urbanística, en cuanto permite establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad orientadas al interés general y al ordenamiento del territorio, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

La coexistencia de múltiples actores, normas y criterios técnicos ha generado, en la práctica, desafíos de coordinación, interpretación y articulación institucional, que inciden directamente en los tiempos, costos y complejidad de los procesos de planificación territorial.

4 RESULTADOS DEL ANÁLISIS POR TIPO DE ACTOR

4.1 Municipalidades

Se obtuvo respuesta de 58 municipalidades, las cuales se encuentran en distintas etapas respecto a la formulación, actualización o modificación de su PR, dependiendo de si cuentan o no con un instrumento vigente y de si han iniciado procesos para su elaboración o modificación. **Estas diferencias inciden en sus necesidades, retos y percepciones frente al ordenamiento territorial**, razón por la cual la consulta y el análisis de los resultados se estructuraron según cuatro grupos diferenciados:

1. **Municipalidades en proceso de formulación de su primer PR:** gobiernos locales que no contaban con instrumento previo y actualmente impulsan su formulación. Se obtuvo respuesta de **20 municipalidades** en esta condición.
2. **Municipalidades con PR vigente y en proceso de modificación:** gobiernos locales que buscan actualizar, ampliar o ajustar su instrumento ante nuevas condiciones territoriales, normativas o ambientales. Se obtuvo respuesta de **22 municipalidades** en esta condición.
3. **Municipalidades con PR vigente y sin proceso de modificación:** municipalidades que cuentan con normativa local vigente, aunque esta puede presentar distintos niveles de actualización o cobertura. Se obtuvo respuesta de **10 municipalidades** en esta condición.
4. **Municipalidades sin PR y sin proceso de formulación:** gobiernos locales que continúan gestionando el territorio sin instrumento local vigente, aplicando normativa nacional supletoria o resolviendo caso por caso. Se obtuvo respuesta de **6 municipalidades** en esta condición.

Esta clasificación permite interpretar las respuestas en función del contexto institucional y técnico de cada grupo.

4.1.1 Municipalidades en proceso de formulación de su primer PR

Factores que impidieron formular el PR en el pasado. La principal limitación identificada fue la falta de recursos financieros, señalada por la gran mayoría de municipalidades. También se mencionan procesos detenidos en alguna institución estatal, falta de capacidad técnica municipal y limitada voluntad política.

Estado actual del proceso de formulación. Las municipalidades se encuentran en etapas muy diversas del proceso: algunas están formalizando convenios con IFAM, otras desarrollan diagnósticos técnicos, mientras varias aún se encuentran en revisión institucional o del Concejo Municipal. También se reportan casos donde apenas se está conformando la comisión del PR[1].

[1] La Comisión del Plan Regulador es una instancia cuya creación está prevista en el artículo 59 de la Ley de Planificación Urbana, No. 4240, que dispone que la Municipalidad debe integrar una

Dificultades enfrentadas en el proceso. Entre las dificultades mencionadas destacan la falta de interés o apoyo de actores políticos, las restricciones financieras, la limitada capacidad del equipo técnico para involucrarse y la oposición ciudadana. Varias municipalidades indicaron que aún no han avanzado lo suficiente como para identificar dificultades específicas.

Instancias municipales vinculadas al PR. La mayoría de municipalidades cuenta con una comisión del PR, mientras otras tienen oficinas específicas o aún no han conformado ninguna estructura formal para dar seguimiento al proceso.

Necesidades de capacitación e información. Las respuestas evidencian necesidades de capacitación en participación ciudadana, normativa, componente ambiental, zonificación, experiencias de otros cantones y sensibilización de autoridades municipales. Asimismo, existe una alta demanda de materiales de apoyo sobre movilidad urbana, reglamentación, políticas de desarrollo, comercio al aire libre y planificación territorial en general.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Las principales sugerencias se orientan a reducir tiempos de respuesta institucional —en particular del INVU—, fortalecer el acompañamiento técnico y la capacitación, crear unidades municipales de urbanismo y mejorar los mecanismos de financiamiento y contratación asociados a los PRs. También se menciona la necesidad de tener un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la reducción en procesos de contratación por parte de Mideplan y el IFAM, en el caso de las municipalidades priorizadas.

4.1.2 Municipalidades CON un PR vigente y en proceso de modificación

Valoración del PR como herramienta (efectividad). Más de la mitad de las municipalidades en proceso de modificación consideran que su PR vigente ha sido una herramienta “parcialmente” efectiva, principalmente debido a su antigüedad o desactualización. Por su parte, las municipalidades que lo valoran positivamente destacan que el PR permite orientar el crecimiento urbano, regular coberturas y segregaciones, y definir zonas con vocaciones claras acordes con la visión del cantón.

Retos en la implementación del PR. Los principales retos identificados son el acatamiento de las regulaciones por parte de la población, la complejidad de los procesos de actualización, la falta de recursos financieros y humanos, la necesidad de voluntad política sostenida, las dificultades para desarrollar procesos participativos y de comunicación efectivos. Las respuestas reflejan que estos retos afectan tanto la implementación del PR vigente como los procesos de modificación actualmente en curso.

comisión encargada de participar en la preparación y aplicación del Plan Regulador. En la práctica, esta Comisión cumple funciones de apoyo, coordinación y seguimiento municipal durante el proceso de formulación del PR, facilitando la articulación entre la Municipalidad, el equipo técnico responsable, otros actores vinculados al proceso y la sociedad.

Ventajas de contar con un PR. Se destacan como las principales ventajas la definición clara de zonas con distintas vocaciones, la posibilidad de orientar el desarrollo según las necesidades del cantón, la contención de construcciones ilegales y la armonización de elementos urbanos como retiros y alturas. Varias respuestas enfatizan que un PR actualizado permite responder mejor a las dinámicas y transformaciones del territorio.

Principales desafíos en la formulación o modificación del PR. Entre los desafíos más mencionados destacan la resistencia política y social, la coordinación con instituciones estatales, la disponibilidad de información cartográfica y técnica, y el cumplimiento de requisitos normativos. Algunas respuestas también reflejan tensiones relacionadas con la autonomía municipal, la complejidad del MAPRIOT y la influencia de grupos de interés capaces de retrasar los procesos durante largos períodos.

Dificultades para obtener la viabilidad ambiental. Una cantidad importante de municipalidades reporta problemas relacionados con requisitos excesivos o contradictorios, demoras en SETENA y falta de claridad normativa, si bien esta experiencia no es generalizada, pues algunas reportan que el proceso se desarrolló de manera fluida. También se mencionan casos de procesos prolongados debido a recursos o cuestionamientos ambientales interpuestos que demoraron la aprobación final.

Experiencia del proceso participativo. Las municipalidades destacan como fortalezas la inclusión de diversos sectores, el uso de herramientas digitales y la transparencia en el manejo de la información técnica. Asimismo, valoran positivamente el acompañamiento técnico y la posibilidad de ajustar las propuestas a las necesidades reales de los territorios. Entre los principales retos se señalan la baja participación ciudadana, la desinformación en redes sociales, la interferencia de intereses particulares o políticos y la dificultad para comunicar adecuadamente temas técnicos complejos.

Cumplimiento de las regulaciones del PR. Aunque la mayoría de las municipalidades considera que las regulaciones del PR se cumplen en la mayoría de los casos, también se reportan situaciones de incumplimiento, relacionadas con vacíos regulatorios o interpretaciones ambiguas de la normativa, así como con infracciones a las disposiciones sobre densidad, cobertura y usos del suelo, y con construcciones ilegales.

Mecanismos de cumplimiento y seguimiento. El principal mecanismo utilizado por las municipalidades son las inspecciones y sanciones, complementadas en algunos casos con coordinación interinstitucional. En cuanto a las instancias administrativas responsables del seguimiento, las respuestas evidencian una alta heterogeneidad organizativa, incluyendo direcciones técnicas, departamentos de desarrollo urbano, unidades de control constructivo y, en algunos casos, comisiones del PR. Algunas municipalidades indicaron no contar con una instancia específica encargada del seguimiento del PR.

Municipalidades con PR parcial y cobertura cantonal futura. Entre las municipalidades que cuentan únicamente con un PR parcial, menos de la mitad se encuentra desarrollando un instrumento que cubra la totalidad del territorio del cantón. Este hallazgo resulta

relevante, ya que implica que amplias zonas de algunos cantones continúan sin regulación territorial integral.

Necesidades de capacitación e información. Las principales necesidades de capacitación identificadas se relacionan con formulación de PRs, normativa, ordenamiento territorial, proceso participativo, variables ambientales, gestión del riesgo y alcance y profundidad de los insumos requeridos por el MAPRIOT. Respecto a materiales de apoyo, hay interés en contenidos sobre retiros, alturas, coberturas, interpretación del MAPRIOT, variable ambiental, renovación urbana y herramientas de implementación, así como materiales dirigidos a la ciudadanía sobre la utilidad de los PRs.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Se sugiere agilizar las revisiones institucionales, clarificar requisitos, fortalecer el acompañamiento técnico del INVU y SETENA, revisar la metodología de incorporación de la variable ambiental[2] y simplificar ciertos requerimientos del MAPRIOT. También se propone incorporar tecnologías como inteligencia artificial y drones para fortalecer la tramitología, inspección y control urbano, así como avanzar hacia una legislación más actualizada y flexible que permita responder mejor a las transformaciones territoriales.

4.1.3 Municipalidades CON un PR vigente y SIN proceso de modificación

Valoración del PR como herramienta (efectividad). La mayoría de las municipalidades considera que el PR ha sido una herramienta efectiva o parcialmente efectiva para el ordenamiento territorial. Las valoraciones positivas se relacionan con la capacidad de orientar el crecimiento urbano, regular usos del suelo y mejorar la seguridad jurídica. Las respuestas parcialmente positivas se asocian principalmente a la antigüedad o desactualización de algunos instrumentos.

Retos en la implementación del PR. Destacan la desactualización de los PR, la falta de recursos técnicos y financieros, la débil articulación entre dependencias municipales y las dificultades para adaptar el PR a dinámicas territoriales cambiantes. También se mencionan presiones políticas, contradicciones normativas y ausencia de planificación subregional articulada.

Ventajas de contar con un PR. Se resaltan beneficios como mayor claridad normativa, control del crecimiento urbano, fortalecimiento de la seguridad jurídica y promoción de modelos urbanos más sostenibles. Algunas respuestas destacan el uso de herramientas innovadoras e incentivos urbanísticos para promover el desarrollo urbano.

Desafíos en la formulación del PR. Los principales desafíos identificados fueron el cumplimiento de los requisitos normativos, la coordinación con instituciones públicas, la resistencia política o social y la falta de financiamiento. También se mencionan dificultades en la coordinación con la firma consultora contratada, así como limitaciones relacionadas

[2] Referido al Decreto Ejecutivo N.º 32967-MINAE, actualmente no vigente.

con la disponibilidad de personal técnico idóneo y de información cartográfica.

Dificultades para obtener la viabilidad ambiental. La mayoría de municipalidades reporta problemas asociados a falta de claridad normativa, requisitos excesivos o contradictorios y demoras en SETENA.

Experiencia del proceso participativo. Las respuestas destacan como fortalezas la legitimidad y retroalimentación técnica derivadas de la participación ciudadana. Entre los principales retos se mencionan la baja participación efectiva, dificultades logísticas, expectativas difíciles de gestionar y falta de información clara para la población.

Municipalidades con PR parcial y expectativa de ampliar la cobertura. Varias municipalidades en esta condición no reportan intención de ampliar la cobertura del PR a la totalidad del cantón. Otras sí reportan avances o interés en impulsar PRs cantonales, ya sea mediante procesos propios o articulados con iniciativas nacionales y regionales.

Cumplimiento y mecanismos de seguimiento. La mayoría considera que las regulaciones del PR se cumplen en la mayoría de los casos, aunque persisten debilidades institucionales relacionadas con fiscalización, control urbano y presiones externas. Todas las municipalidades reportan utilizar inspecciones y sanciones como principal mecanismo de cumplimiento, pero existe alta heterogeneidad en las instancias administrativas encargadas del seguimiento.

Necesidades de capacitación e información. Las municipalidades reportan necesidades de capacitación en viabilidad ambiental, normativa, fiscalización, formulación de proyectos previstos en el PR, instrumentos urbanísticos y gestión legal. Asimismo, manifiestan interés en materiales de apoyo sobre movilidad, renovación urbana, incentivos, soluciones basadas en la naturaleza, así como sobre estrategias para la socialización y comunicación de los contenidos del PR.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Las respuestas coinciden en la necesidad de simplificar procedimientos, reducir tiempos de revisión institucional, fortalecer la coordinación interinstitucional y flexibilizar ciertos criterios normativos por parte del INVU. También se plantea fortalecer la planificación regional y mejorar las plataformas de información y acompañamiento técnico a municipalidades.

4.1.4 Municipalidades SIN PR y SIN proceso de formulación

Factores que impidieron formular el PR en el pasado. Se identifica la falta de recursos financieros como el principal obstáculo para formular un PR. En algunos casos también se señalaron limitaciones de capacidad técnica municipal, falta de voluntad política y procesos detenidos en instituciones públicas. Un hallazgo relevante es que varias municipalidades que se clasificaron en este grupo, según su respuesta, han sido priorizadas por el Gobierno Nacional para recibir financiamiento, lo que sugiere posibles brechas de información o articulación institucional respecto al estado real de sus procesos.

Interés en contar con PR. Las respuestas evidencian que todas las municipalidades de este grupo sí consideran importante disponer de este instrumento de planificación territorial.

Necesidades de capacitación e información. Las principales necesidades identificadas se relacionan con el proceso de elaboración de PRs, requisitos normativos, formulación de estudios técnicos, incorporación de criterios de sostenibilidad y resiliencia, gestión ambiental y recopilación de información base. También existe interés en materiales prácticos como manuales, mapas, herramientas metodológicas y guías sobre procedimientos, identificación de costos y sobre la variable ambiental.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Las respuestas apuntan principalmente a la necesidad de simplificar y clarificar la ruta de formulación y aprobación de los PRs, fortalecer el acompañamiento institucional y agilizar los procesos. Asimismo, se enfatiza la importancia de mayor apoyo técnico y financiero desde el nivel central hacia las municipalidades.

Otros aspectos relevantes. Las respuestas reflejan preocupación por el alto costo y duración de los procesos, así como por la creciente complejidad sociopolítica asociada a la implementación de los PRs. Se señala que la desinformación y la percepción de restricciones excesivas generan resistencia social y conflictos políticos que dificultan el avance de estos instrumentos.

4.1.5 Lectura integrada para municipalidades

A partir de las respuestas de las municipalidades consultadas, es posible identificar coincidencias relevantes entre los distintos grupos analizados, así como algunas particularidades asociadas al estado de avance de cada municipio respecto a su PR.

Coincidencias relevantes identificadas

- La falta de recursos financieros y de capacidad técnica municipal aparece como una de las principales limitantes para formular, modificar o implementar PRs.
- Existe una percepción generalizada de alta complejidad técnica, administrativa y ambiental en los procesos vinculados a los PRs.
- Se enfrentan dificultades relacionadas con tiempos de revisión, requisitos y coordinación con instituciones estatales, especialmente en materia ambiental.
- Se identifica una necesidad transversal de capacitación en normativa, variable ambiental, gestión territorial y procesos participativos.
- Los procesos participativos son valorados como importantes para legitimar los PRs, aunque enfrentan retos como baja participación, desinformación y conflictos de intereses.
- Se identifica la necesidad de fortalecer la comunicación de los procesos de formulación e implementación de los PRs, mediante herramientas y materiales que faciliten la comprensión de sus contenidos y su adecuada divulgación a la ciudadanía.

- Existe consenso sobre la necesidad de simplificar procedimientos, fortalecer el acompañamiento institucional y mejorar la coordinación interinstitucional.

Particularidades y hallazgos especiales

- Las municipalidades en formulación de un PR evidencian mayores necesidades de acompañamiento técnico y estructuración institucional básica.
- Las municipalidades con PR vigente muestran preocupación por la desactualización de los instrumentos y las dificultades para implementarlos efectivamente.
- Las municipalidades sin PR reflejan preocupación por los altos costos, complejidad política y resistencia social asociada a estos procesos.

4.2 Municipalidades priorizadas

De las 23 municipalidades priorizadas para la formulación de planes reguladores mediante el proyecto impulsado por el MIVAH, MIDEPLAN, INVU, IFAM e INDER, se recibieron respuestas de 18 municipalidades. De estas, 10 pertenecen a grupos donde el proceso de formulación aún hoy no ha iniciado, mientras que 8 ya cuentan con un proceso en marcha, mediante la contratación de la respectiva firma consultora que realiza el IFAM.

El análisis de estas respuestas permite identificar una serie de hallazgos relevantes para orientar las acciones de acompañamiento institucional que están teniendo lugar por medio de las instituciones mencionadas.

Conocimiento y apropiación del proceso

Algunas respuestas evidencian distintos niveles de conocimiento sobre el estado del proceso en el que estas municipalidades están implicadas. Algunas manifestaron no contar con plan regulador ni encontrarse en proceso de formulación, mientras que otras se refirieron únicamente a la existencia de instrumentos vigentes o a iniciativas previas. Esto sugiere la necesidad de fortalecer la comunicación institucional y la apropiación local del proceso, especialmente en aquellas municipalidades donde aún no se ha realizado la contratación de las firmas consultoras.

Principales barreras identificadas

La principal limitante señalada para formular planes reguladores ha sido la falta de recursos financieros, mencionada por casi todas las municipalidades. En segundo término, aparecen la falta de voluntad política y la insuficiente capacidad técnica municipal para liderar procesos de esta complejidad. También se reportan casos donde los procesos se vieron detenidos por trámites institucionales o por experiencias previas que no lograron concretarse.

Estos resultados confirman que el apoyo financiero actualmente brindado atiende una de las principales barreras históricas identificadas por las municipalidades. Sin embargo, también evidencian que el financiamiento, por sí solo, no garantiza el éxito de los procesos.

Necesidades de fortalecimiento de capacidades

Las respuestas muestran una demanda consistente de capacitación en temas relacionados con planificación urbana y territorial, elaboración de planes reguladores, reglamentos de desarrollo urbano, zonificación, gestión del riesgo, variable ambiental, participación ciudadana y procedimientos de aprobación.

Además de los aspectos técnicos, varias municipalidades señalaron la necesidad de fortalecer capacidades en comunicación social, divulgación y metodologías participativas, reconociendo que la comprensión y apropiación ciudadana del proceso constituye un factor crítico para su avance.

Necesidad de apoyo para la comunicación y participación ciudadana

Un hallazgo recurrente es el interés de las municipalidades por disponer de materiales audiovisuales, documentos de divulgación y herramientas de comunicación que faciliten explicar a la población qué es un plan regulador, cuáles son sus beneficios y cómo participar en el proceso.

Esto sugiere la conveniencia de desarrollar materiales de apoyo estandarizados que puedan ser utilizados por diversas municipalidades, reduciendo esfuerzos individuales y contribuyendo a una comunicación más clara y consistente.

Aspectos institucionales y procedimentales

Varias respuestas hacen referencia a la complejidad de los procedimientos, los tiempos requeridos para la contratación de consultorías y la necesidad de contar con rutas más claras sobre etapas, requisitos y responsabilidades institucionales. Asimismo, se identifican expectativas de un acompañamiento técnico continuo que facilite la coordinación entre municipalidades, instituciones públicas y equipos consultores.

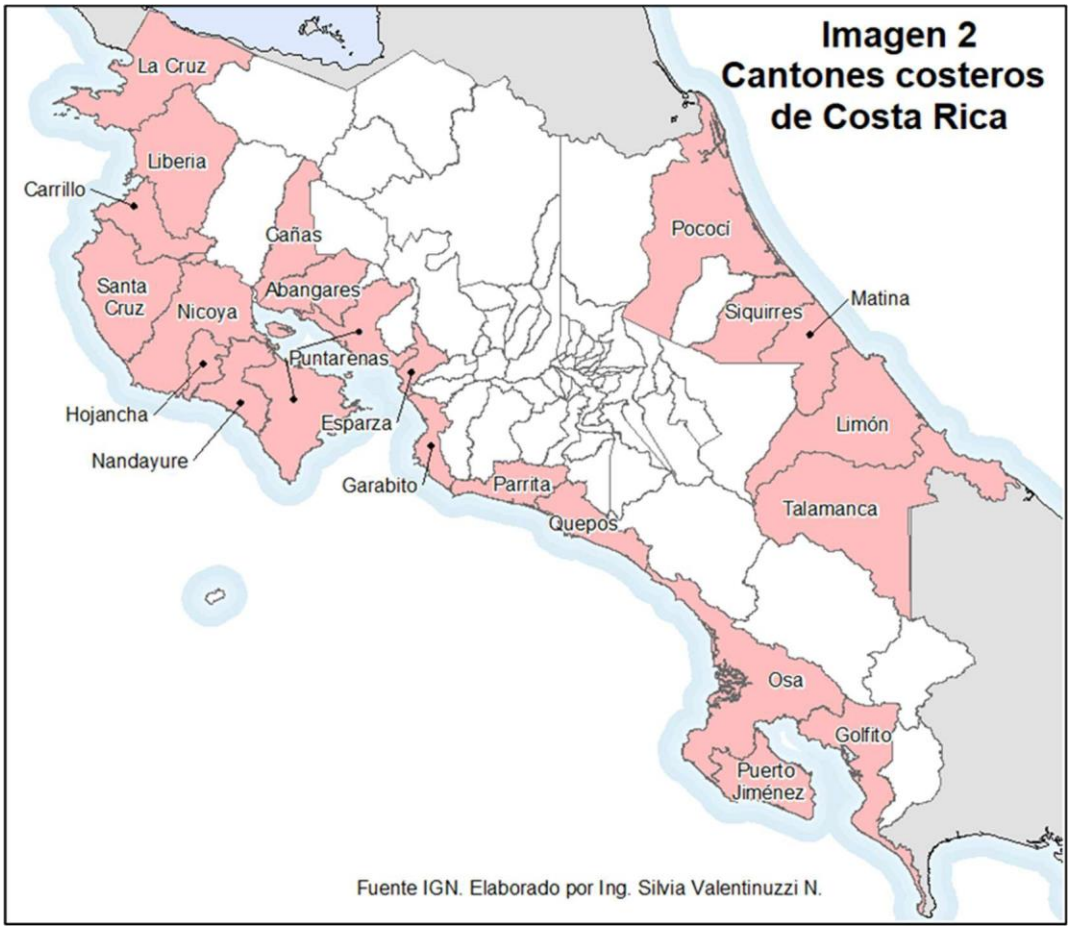
En este contexto, resulta particularmente relevante prestar atención a las 10 municipalidades cuyos procesos aún no habían iniciado al momento de la consulta, ya que las necesidades, preocupaciones y limitaciones identificadas permiten anticipar riesgos y orientar acciones preventivas antes de que se desarrollen las etapas más complejas de formulación.

Implicaciones para el acompañamiento institucional

Los resultados sugieren que las acciones de acompañamiento no deberían concentrarse exclusivamente en la revisión técnica de los productos elaborados por las consultoras. También resulta necesario fortalecer la comunicación institucional sobre el proceso, desarrollar capacidades técnicas en las municipalidades, brindar herramientas para la participación ciudadana y mejorar la coordinación interinstitucional. Estas acciones podrían contribuir significativamente a reducir riesgos de atraso, aumentar la apropiación local de los procesos y mejorar las condiciones para la futura implementación de los planes reguladores.

4.3 Municipalidades costeras

Los cantones costeros del país (ver Imagen 2) presentan una condición particular en materia de ordenamiento territorial, debido a la existencia de la **Zona Marítimo Terrestre,** regulada por la Ley No. 6043. La ZMT corresponde a una franja de **200 metros de ancho a lo largo de los litorales**, medida horizontalmente a partir de la pleamar ordinaria, la cual constituye un bien demanial del Estado. De esta franja, los primeros **50 metros corresponden a la zona pública**, de uso común e inalienable, mientras que los **150 metros restantes conforman la zona restringida**, susceptible de otorgamiento en concesión bajo determinadas condiciones legales y técnicas.



Dentro de las excepciones que deben considerarse —y con el fin de aclarar que no todo el litoral costero se encuentra sujeto a la regulación de la Ley No. 6043 sobre la ZMT—, destacan los puertos nacionales, las ciudades constituidas en los litorales, los humedales, las rías, las zonas concesionadas para producción agrícola o maricultura, así como las áreas de protección integradas al sistema nacional de áreas protegidas.

Para que una municipalidad pueda **administrar la zona restringida y otorgar concesiones**, debe contar con un **Plan Regulador Costero** (en adelante PRC) vigente, aprobado conforme a la normativa aplicable. Este instrumento define la estrategia local de desarrollo, el reglamento de zonificación, los usos del suelo, la vialidad, las normas urbanísticas y el reglamento de cobro de canon, procurando un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la ZMT y sus áreas adyacentes. Además, estos planes deben elaborarse conforme al **Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre**, emitido por el ICT e INVU, y articularse con otros instrumentos y condicionantes institucionales, como la delimitación del PNE y la declaratoria de aptitud turística o no turística; adicionalmente, debe incluir los estudios para obtener la viabilidad ambiental que se gestiona ante la SETENA.

Históricamente, en Costa Rica se formularon numerosos PRC para **sectores de playa individuales o aislados**, sin una visión integral del frente costero cantonal. Desde el 2001 se establecieron cuatro corredores costeros en el litoral pacífico y dos en el litoral caribe, como parte de una estrategia de desarrollo más generalizado e integrado con criterios en común establecidos por el ICT, con el auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo Japonés (JICA) y con participación del INVU, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Catastro Nacional. Más recientemente, se ha impulsado la elaboración de **planes costeros integrales**, que abarcan mayores extensiones territoriales y procuran una planificación más completa; sin embargo, estos procesos suelen ser complejos y enfrentan múltiples retos técnicos, institucionales, intermunicipales y políticos.

4.3.1 Análisis integrado

De los 22 municipios costeros consultados, 6 corresponden al litoral Caribe y 16 al litoral Pacífico, se obtuvo respuesta de 12, lo que representa más del 50% del total. No obstante, debe considerarse que dos de los casos donde hubo respuesta —una municipalidad y una intendencia—, pese a contar con litoral, presentan condiciones territoriales particulares asociadas a rías, humedales y áreas de protección silvestre, por lo que la aplicación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre no resulta procedente en los mismos términos que en otros cantones costeros.

De las doce municipalidades que atendieron la encuesta, únicamente cuatro cuentan actualmente con PRs para la ZMT. Asimismo, seis municipalidades se encuentran desarrollando procesos de formulación de este instrumento, mientras que dos indicaron no tener interés en impulsarlo, debido a distintas limitaciones y condiciones particulares de sus territorios. A partir de esta distribución, seguidamente se presentan algunos hallazgos e indicadores relevantes derivados de la información recopilada.

Valoración del PR costero como herramienta (efectividad). Las municipalidades costeras valoran el PR costero como una herramienta útil para ordenar los usos del suelo, orientar el desarrollo turístico y mejorar la gestión de concesiones en la ZMT. No obstante,

algunas respuestas reflejan que estos instrumentos son percibidos más como mecanismos regulatorios que como herramientas estratégicas de desarrollo territorial.

Retos en la implementación del PR costero. Entre los principales retos señalados destacan los altos costos de formulación, los largos tiempos de tramitación y aprobación, la complejidad de los requisitos técnicos y ambientales, la falta de presupuesto municipal y las dificultades para aplicar posteriormente la normativa o gestionar concesiones en la ZMT. Asimismo, se señalan dificultades asociadas a la amplitud y duración de las distintas etapas del proceso, especialmente en el análisis de variables técnicas y ambientales. También se mencionan conflictos asociados a ocupaciones existentes y baja priorización política del tema.

Ventajas de gestión de regulación de un plan regulador costero. Contar con herramientas para otorgar concesiones, ingresos productos del canon, precisión del uso del suelo, atracción de inversión a zonas seguras concesionables y crecimiento ordenado, entre otras.

Retos de elaboración de planes reguladores costeros. Los requisitos ambientales considerados restrictivos constituyen el reto señalado con mayor frecuencia. También se mencionan la resistencia política, la descoordinación institucional, la oposición de actores locales y de grupos con intereses particulares, así como los conflictos relacionados con las concesiones.

Dificultades con instituciones revisoras. Las municipalidades reportan dificultades relacionadas con tiempos de respuesta, falta de acompañamiento técnico y complejidad de requisitos por parte de instituciones como INVU, ICT, SINAC y SETENA. Asimismo, se mencionan atrasos vinculados a delimitaciones, estudios ambientales y criterios institucionales que afectan el avance de los procesos. En particular, las respuestas señalan la necesidad de una actitud más proactiva por parte de las instituciones competentes, mayor acompañamiento técnico a las corporaciones municipales y una mejor articulación de criterios, especialmente en temas como la definición del Patrimonio Natural del Estado, cuyos procesos suelen requerir largos períodos de análisis y coordinación.

Necesidades de capacitación e información (materiales audiovisuales o documentos). Las respuestas evidencian necesidad de capacitación en normativa, procedimientos, concesiones y aplicación de la legislación para la ZMT, así como de mayor acompañamiento institucional. Asimismo, se identifica la necesidad de fortalecer conocimientos en gestión ambiental y gestión del riesgo vinculadas a los PRs costeros, así como capacitación especializada en temas relacionados con procesos administrativos, usos del suelo, invasiones, otorgamiento de concesiones, segregaciones, reglamentación, pliegos de condiciones y tramitología asociada a la gestión territorial costera.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Las municipalidades sugieren agilizar y simplificar procedimientos, fortalecer la coordinación interinstitucional, facilitar el acceso a información técnica actualizada y desarrollar procesos

de capacitación regionalizados. También se plantea la necesidad de enfoques diferenciados para las costas Pacífica y Caribe. Asimismo, las respuestas evidencian la importancia de fortalecer la participación ciudadana durante los procesos de formulación e implementación, con el fin de reducir niveles de rechazo o conflictividad posteriores a la aprobación de los PRs. Adicionalmente, se propone crear plataformas interinstitucionales de apoyo y revisar oportunamente aspectos relacionados con la definición y legalidad del Patrimonio Natural del Estado dentro de los procesos de planificación costera.

Factores que impidieron hacerlo en el pasado. Entre los factores identificados destacan la falta de recursos financieros, la limitada capacidad técnica municipal, la complejidad de los procesos, la baja priorización política y la percepción de una baja relación costo-beneficio de estos instrumentos.

Dificultades enfrentadas en el proceso. Las respuestas reflejan dificultades asociadas a costos de consultoría, tiempos prolongados de revisión institucional en particular en SETENA, coordinación entre actores y necesidad de atender múltiples requisitos técnicos y ambientales de manera simultánea.

Ente encargado. Únicamente dos municipalidades identificaron expresamente a una unidad de planificación territorial como instancia encargada de liderar los procesos relacionados con los PRs costeros. En términos generales, las respuestas no permiten identificar con claridad cuál es la dependencia, oficina o comisión responsable de formular, coordinar o dar seguimiento a estos instrumentos dentro de las municipalidades costeras.

Sugerencias para mejorar la gestión de los PRC (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Se plantea la necesidad de simplificar y agilizar los procesos de formulación, revisión y aprobación de los planes, mediante mecanismos de coordinación más eficientes entre instituciones como INVU, ICT, MINAE y SETENA. Entre las principales propuestas destaca la creación de protocolos unificados de revisión técnica y legal, con plazos más claros y herramientas de ventanilla única o plataformas interinstitucionales de gestión y comunicación, similares al modelo utilizado por la Ventanilla Única de Inversión (VUI). Asimismo, se señala la importancia de fortalecer el acompañamiento técnico institucional, revisar costos asociados a los procesos de revisión y mejorar la concordancia entre criterios ambientales y de uso del suelo. Las respuestas también evidencian preocupación por la afectación posterior de terrenos como PNE, así como la necesidad de desarrollar procesos más participativos, ágiles y con enfoques que garanticen la protección de los ecosistemas costeros.

4.4 Firmas consultoras

En los procesos de formulación, modificación o actualización de **PRs**, las municipalidades suelen recurrir a la contratación de **firmas consultoras** para desarrollar total o parcialmente los estudios y productos requeridos. Esta práctica es legítima y está prevista en la normativa vigente, considerando que muchos gobiernos locales no cuentan con equipos técnicos suficientes o con todas las especialidades necesarias para asumir internamente procesos

de esta complejidad. Incluso municipalidades con mayor capacidad institucional suelen requerir apoyo externo para la elaboración de estudios técnicos especializados.

En este contexto, el rol de la municipalidad continúa siendo fundamental, no solo como el ente competente y contratante, sino como responsable de dar seguimiento, acompañamiento y validación técnica durante todo el proceso, a fin de procurar que los productos respondan adecuadamente a las realidades, necesidades y visión del cantón.

Para este diagnóstico se recibieron respuestas de **seis firmas consultoras**, incluyendo tanto equipos técnicos vinculados a universidades públicas como firmas privadas, las cuales acumulan una amplia trayectoria y experiencia en la elaboración de PRs en el país. Sus respuestas aportan una perspectiva técnica relevante sobre los principales retos, limitaciones y oportunidades de mejora en los procesos de formulación, revisión y aprobación de estos instrumentos.

4.4.1 Principales hallazgos

Problemáticas enfrentadas al elaborar PRs cantonales y costeros. Se coincide en que la formulación de PRs enfrenta importantes barreras técnicas, institucionales y de gestión. En los **PRs cantonales**, los problemas más recurrentes señalados son los retrasos en la revisión o aprobación municipal de productos intermedios o finales, los atrasos en la aprobación ambiental, los requerimientos considerados excesivos por parte de instituciones públicas, la descoordinación interinstitucional, los retos de coherencia normativa y la falta de claridad en algunos requisitos técnicos. Asimismo, se mencionan dificultades asociadas a carteles de contratación con exigencias poco realistas o roles difusos, limitada participación técnica y política de las municipalidades durante el proceso, y la influencia de actores que difunden información falsa o priorizan intereses particulares sobre los beneficios colectivos. Algunas respuestas también plantean la necesidad de que los PRs cuenten con mayores márgenes de flexibilidad para facilitar su implementación y reducir niveles de conflictividad. En los **PRs costeros** también se reportan dificultades específicas asociadas a la definición y delimitación del Patrimonio Natural del Estado, así como mayores retos de coordinación entre instituciones con competencias concurrentes. Asimismo, las respuestas evidencian que estos procesos suelen ser particularmente complejos, largos y expuestos a presiones e intereses territoriales diversos.

Dificultades con los términos de referencia (en adelante TdR) **y requisitos de contratación.** Las respuestas evidencian que, con frecuencia, los **TdR** y carteles presentan debilidades importantes, derivadas del desconocimiento técnico o normativo de quienes los elaboran. Se mencionan requerimientos contrarios a la normativa, cronogramas irreales que no consideran tiempos de revisión institucional o municipal, exigencias de equipos humanos sobredimensionados o no pertinentes, y ausencia de alcances específicos para temas clave como la comunicación. También se señalan preocupaciones respecto al doble rol del INVU como ente revisor y eventual oferente o competidor en algunos procesos.

Retos enfrentados al trabajar con las municipalidades. Existe una coincidencia clara en torno a la **limitada capacidad técnica municipal** para acompañar adecuadamente estos procesos. A ello se suma, en muchos casos, el **poco involucramiento político**, el desconocimiento de los procedimientos, la falta de tiempo o interés de equipos técnicos, la descoordinación entre actores internos y, en algunos casos, luchas de intereses políticos o económicos. En procesos costeros, además, se reportan dificultades asociadas a la coordinación con instituciones externas y cambios en criterios técnicos durante el proceso.

Sobre el trabajo con las comisiones del PR. Se señalan como principales debilidades la falta de conocimiento técnico de sus miembros, el poco tiempo dedicado al proceso, la falta de apropiación del instrumento y, en algunos casos, la utilización del espacio como arena de control o disputa política. También se mencionan expectativas poco realistas sobre el alcance del PR y cuestionamientos tardíos a decisiones ya trabajadas técnicamente o validadas participativamente.

Retos y fortalezas de los procesos participativos desarrollados. Las firmas reportan que los procesos participativos suelen estructurarse por **etapas y talleres territoriales**, complementados con encuestas, grupos focales, entrevistas y la audiencia pública. Entre los principales retos destacan la baja participación informada, la dificultad para comunicar temas técnicos de forma comprensible, la influencia de intereses particulares o político-partidarios, y la difusión de información falsa o incompleta. No obstante, se reconoce como principal fortaleza el valor del proceso para enriquecer el diagnóstico, comprender mejor el territorio, legitimar el PR y construir una visión colectiva. Varias firmas destacan que, cuando el proceso participativo es robusto, la aprobación final suele ser más ágil.

Necesidad de capacitación a municipalidades. Las firmas coinciden en la necesidad de fortalecer las capacidades municipales en temas como **normativa, procedimientos, componente ambiental, autonomía y competencias municipales, herramientas tecnológicas, comunicación y comprensión integral del proceso de planificación**. También se señala la importancia de sensibilizar sobre los beneficios de la planificación territorial y la necesidad de dar seguimiento a la implementación de los PRs.

Sugerencias de mejora (aspectos técnicos, procedimentales o legales). Entre las principales recomendaciones se encuentran: mejorar y flexibilizar los manuales y lineamientos técnicos; reducir tiempos de revisión institucional; fortalecer el rol rector –no competidor– del INVU y la coordinación interinstitucional; establecer mecanismos que incentiven u obliguen a las municipalidades a avanzar en sus PRs; reforzar el marco normativo del proceso participativo; profesionalizar la gestión de observaciones; transparentar y ordenar los canales de comunicación; y fortalecer la gobernanza municipal para sostener técnicamente las decisiones frente a presiones particulares. Algunas firmas también plantean revisar el modelo institucional vigente y la planificación en cascada.

Asimismo, como parte de estas sugerencias, las firmas consultoras señalaron la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y el involucramiento de las **comisiones municipales de planes reguladores**, de manera que puedan ejercer un seguimiento más efectivo

durante la formulación del instrumento. También coincidieron en la conveniencia de **fortalecer el rol orientador de las instituciones competentes** y de promover procedimientos más ágiles y claros para la formulación, revisión y aprobación de los planes reguladores.

4.5 Instituciones públicas

Tal como se expuso en el apartado **3.3 Marco institucional y normativo**, los procesos de formulación, revisión, aprobación e implementación de los **PRs** involucran la participación de diversas instituciones públicas con competencias técnicas, normativas, políticas o sectoriales, cuya actuación incide directamente en los tiempos, alcances y resultados de dichos procesos.

Para este diagnóstico se obtuvo respuesta de instituciones clave como el **INVU**, el **ICT** y el **MIVAH**, cuyas competencias abarcan, respectivamente, la revisión y aprobación técnica de los PRs, la gestión de aspectos vinculados a la **ZMT** y la rectoría política en materia de vivienda, urbanismo y ordenamiento territorial.

No obstante, no se contó con la participación de la **SETENA**, institución cuya intervención es clave en los procesos de incorporación de la variable ambiental. Esta ausencia limita parcialmente la posibilidad de contar con una visión institucional completa sobre los retos asociados a la tramitación ambiental de los PRs.

4.5.1 Principales hallazgos

Obstáculos en la aprobación de PRs cantonales y costeros. Se coincide en que los principales obstáculos para la aprobación de PRs son la **falta de capacidad técnica municipal**, la complejidad de los requisitos técnicos, los altos costos de elaboración, la falta de coordinación con firmas consultoras y con otras instituciones públicas, así como factores políticos, culturales y sociales que inciden en la priorización local. En el caso de los **PRs costeros**, además, se identifican desafíos particulares, como la falta de información territorial a escala adecuada, la fragmentación institucional y la necesidad de revisar el marco normativo vigente.

Coordinación con municipalidades en procesos cantonales y costeros. Las respuestas apuntan a que existe acompañamiento institucional, principalmente mediante **asesoría técnica constante** y espacios de articulación como la **Mesa de Impulso de PRs**. No obstante, el nivel de involucramiento varía según la institución y el tipo de PR, siendo más activo en el ámbito cantonal y más diferenciado en el costero.

Procesos administrativos que requieren mejoras. Se identifica la necesidad de **estandarizar procedimientos**, establecer plazos claros para revisiones institucionales y para la atención de subsanaciones municipales, mejorar la trazabilidad de los trámites y fortalecer herramientas como la VUI. En el ámbito costero, también se señala la importancia de una mayor acción municipal para evitar conflictos posteriores.

Mejoras normativas necesarias. Existe consenso en la necesidad de **actualizar y armonizar la normativa vigente**, dentro de lo cual se incluye la modernización de la Ley de Planificación Urbana, su reglamentación para mayor claridad operativa, la clarificación de competencias institucionales y el establecimiento de mayores obligaciones para que las municipalidades elaboren, actualicen e implementen sus PRs. En materia costera, se plantea reforzar la obligatoriedad de planificar la ZMT.

Necesidades institucionales. Las instituciones señalan requerimientos de **mayor personal técnico, fortalecimiento financiero, apoyo político y mejoras en sus marcos competenciales**, así como una mayor agilidad y compromiso municipal para avanzar en los procesos.

Preocupaciones coyunturales. Entre las principales preocupaciones destacan la desinformación sobre los PRs, la existencia de numerosos cantones sin instrumento vigente o con instrumentos desactualizados, el impacto negativo de la falta de planificación en la ZMT y la preocupación por **proyectos de ley** que podrían fragmentar y debilitar la estructura institucional de la planificación urbana y territorial del país.

5 HALLAZGOS INTEGRADOS DEL DIAGNÓSTICO

5.1 Problemas Estructurales

- Existe una percepción ampliamente compartida sobre la **complejidad, dispersión y desactualización del marco normativo** relacionado con los PRs, lo que genera interpretaciones contradictorias, inseguridad jurídica y dificultades para la gestión municipal e institucional.
- La participación de múltiples instituciones con competencias diferenciadas plantea **desafíos de articulación interinstitucional**, particularmente ante criterios técnicos no siempre armonizados y falta de claridad sobre algunos procedimientos y responsabilidades.
- Se identifica una **percepción de débil conducción estratégica de la planificación territorial**, particularmente en cuanto a la definición de prioridades nacionales y la generación de lineamientos claros y consistentes. En este sentido, algunas respuestas señalan la necesidad de contar con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, definido en la Ley No. 4240, y con una mayor articulación de la planificación supracantonal.
- En el caso de los PRs costeros, se evidencia una **complejidad estructural adicional** derivada de la superposición de competencias institucionales y de la gestión particular propia de la ZMT.
- Los hallazgos evidencian la **necesidad de fortalecer el enfoque estratégico** de los PRs, de manera que, además del cumplimiento de los requisitos asociados a su formulación y aprobación, se favorezca su implementación efectiva como instrumentos para la gestión y el desarrollo territorial.

5.2 Problemas Operativos

- Uno de los principales hallazgos del diagnóstico es la existencia de **largos tiempos de formulación, revisión y aprobación** de los PRs, situación señalada por municipalidades, firmas consultoras e instituciones públicas.
- Se reportan dificultades recurrentes asociadas a la **descoordinación entre actores**, incluyendo cambios de criterio, duplicidad de requerimientos y falta de claridad sobre procedimientos y responsabilidades.
- Las municipalidades y firmas consultoras coinciden en señalar problemas relacionados con la calidad o claridad de algunos **TdR y procesos de contratación**, incluyendo cronogramas poco realistas, requisitos ambiguos y debilidades técnicas en su formulación.
- Existe una percepción generalizada de que muchos procesos vinculados a los PRs continúan siendo excesivamente **complejos, manuales y poco estandarizados**, dificultando su trazabilidad y seguimiento.
- Persisten preocupaciones sobre **tiempos, requisitos y coordinación institucional** para la incorporación de la variable ambiental en los procesos de planificación.

5.3 Problemas de Capacidades

- La falta de **capacidad técnica municipal** constituye uno de los hallazgos más consistentes del diagnóstico. Las respuestas reflejan limitaciones en personal especializado, continuidad institucional, gestión de información territorial y seguimiento técnico de los procesos.
- También se identifican debilidades en **capacidades institucionales de acompañamiento y revisión**, particularmente frente al volumen y complejidad de los procesos en trámite.
- Las firmas consultoras coinciden en que muchas municipalidades requieren **fortalecer su capacidad para liderar estratégicamente los procesos, formular observaciones técnicas y dar seguimiento efectivo** a los productos contratados.
- Se evidencia una alta **demanda de capacitación** en temas como normativa, variable ambiental, gestión territorial, participación ciudadana, implementación de los PRs, instrumentos urbanísticos y comunicación técnica.
- La **alta rotación de personal técnico y político** en las municipalidades aparece como un factor que debilita la continuidad y sostenibilidad de los procesos.

5.4 Problemas de Gobernanza y Política

- Los distintos actores coinciden en señalar que los PRs continúan enfrentando problemas de **priorización política**, tanto para impulsar su formulación como para garantizar su implementación y actualización posterior.

- Se reportan conflictos asociados a **intereses particulares, presiones económicas y disputas político-partidarias** que afectan el desarrollo técnico de los procesos y la toma de decisiones.
- Diversas respuestas evidencian la existencia de una **estigmatización del PR**, percibido en algunos sectores como una herramienta restrictiva o generadora de conflictos, más que como un instrumento estratégico para orientar el desarrollo territorial.
- Aunque los procesos participativos son valorados positivamente, también se identifican retos importantes relacionados con **baja participación, desinformación, manejo de expectativas y dificultad para comunicar** temas técnicos complejos a la ciudadanía.
- Finalmente, el diagnóstico refleja la necesidad de **fortalecer la gobernanza territorial**, promoviendo mayor transparencia, continuidad institucional, comunicación estratégica y apropiación social de los procesos de planificación.

6 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

6.1 Mensajes clave del Diagnóstico

Los PRs continúan siendo reconocidos por municipalidades, instituciones públicas y firmas consultoras **como el principal instrumento para orientar el desarrollo territorial, brindar seguridad jurídica y ordenar el crecimiento urbano**; sin embargo, una parte importante del territorio nacional aún carece de regulación local integral o cuenta con instrumentos desactualizados.

Existe una percepción ampliamente compartida de que **los procesos vinculados a los PRs son excesivamente complejos, largos y difíciles de gestionar**, debido a la combinación de requisitos técnicos, ambientales, administrativos e institucionales que intervienen durante su formulación, revisión, aprobación e implementación.

La **falta de recursos financieros y de capacidades técnicas municipales** aparece como **una de las principales limitantes estructurales** para avanzar en la formulación, actualización e implementación efectiva de los PRs, especialmente en municipalidades pequeñas o con menor capacidad institucional.

Las respuestas evidencian **problemas persistentes de coordinación y articulación interinstitucional**, incluyendo diferencias de criterio, duplicidad de requerimientos, tiempos prolongados de revisión y ausencia de procedimientos suficientemente claros y estandarizados.

Los resultados evidencian la **necesidad de fortalecer el enfoque estratégico y la implementación efectiva de los PRs.** Junto con las dificultades asociadas al cumplimiento de requisitos y a los procesos de formulación, revisión y aprobación, se identifican **retos para implementar y mantener actualizados los instrumentos**, así como para fortalecer las capacidades necesarias para su gestión y seguimiento. Esto refuerza la importancia de que, **junto con el debido cumplimiento de los requisitos técnicos, jurídicos y procedimentales aplicables a su elaboración y aprobación**, se fortalezca la

implementación del PR como herramienta para orientar de manera continua la gestión y el desarrollo territorial.

Los **procesos participativos son valorados como fundamentales para legitimar los PRs y mejorar su calidad técnica**; no obstante, enfrentan retos importantes asociados a desinformación, baja participación informada, conflictos de interés y dificultades para comunicar adecuadamente temas técnicos complejos.

En el caso de las municipalidades costeras, se evidencian **desafíos adicionales asociados a la complejidad normativa e institucional de la ZMT**, incluyendo dificultades para la coordinación entre instituciones, limitaciones técnicas municipales y ausencia de herramientas claras para la gestión de concesiones y otros procedimientos vinculados al territorio costero bajo el alcance normativo de la Ley No. 6043.

El diagnóstico refleja la necesidad de **fortalecer la planificación territorial como una política pública estratégica**, mediante mejoras normativas, fortalecimiento institucional, simplificación de procesos, capacitación continua y una mayor apropiación política y social de los PRs como herramientas para orientar el desarrollo territorial.

6.2 Riesgos ante la falta de acción

I. Pérdida de competitividad: La ausencia de PRs vigentes y actualizados, así como los largos tiempos y la complejidad de los procesos asociados a su formulación e implementación, generan incertidumbre para la inversión pública y privada, dificultan la planificación de infraestructura y reducen la capacidad de los territorios para atraer actividades económicas sostenibles. Esta situación se relaciona directamente con problemas de inseguridad jurídica y fragmentación territorial, que afectan la eficiencia y previsibilidad del desarrollo.

II. Exposición a amenazas naturales: la falta de planificación territorial incrementa la vulnerabilidad frente a inundaciones, deslizamientos, erosión costera y otros eventos asociados al cambio climático, especialmente cuando el crecimiento urbano ocurre en zonas de amenazas o sin infraestructura adecuada. Esta situación también profundiza el deterioro ambiental y genera mayores costos sociales y económicos para las municipalidades y el país.

III. Deterioro ambiental: La expansión urbana desordenada, la ocupación inadecuada del territorio y la débil gestión del suelo generan pérdida de cobertura vegetal, presión sobre cuerpos de agua, fragmentación de ecosistemas y afectación de áreas ambientalmente sensibles. Este deterioro se encuentra estrechamente vinculado con la fragmentación territorial y con la creciente exposición a amenazas naturales.

IV. Fragmentación territorial: La ausencia de instrumentos integrales y actualizados favorece un desarrollo territorial disperso, poco articulado y desigual entre sectores del cantón y entre regiones del país. Esto limita la provisión eficiente de infraestructura,

servicios públicos y movilidad, además de dificultar la protección ambiental y aumentar conflictos por uso del suelo.

V. Inseguridad jurídica: La existencia de vacíos regulatorios, normativa desactualizada o cobertura territorial incompleta genera incertidumbre para municipalidades, ciudadanía e inversionistas, dificultando la aplicación coherente de criterios técnicos y el control urbano. Esta situación afecta directamente la competitividad territorial y favorece conflictos sociales, presiones políticas y judicialización de decisiones vinculadas al uso del suelo.

6.3 Líneas de acción prioritarias

I. Apoyo a municipalidades. Resulta prioritario fortalecer las capacidades técnicas y operativas de las municipalidades mediante procesos continuos de capacitación, acompañamiento técnico y generación de materiales de apoyo sobre formulación, implementación y seguimiento de PRs. Asimismo, se requiere impulsar mecanismos que faciliten el acceso a financiamiento y asistencia especializada, especialmente para municipalidades con menores capacidades institucionales o territorios con alta complejidad ambiental y social.

II. Fortalecimiento institucional. Se evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales vinculadas a la revisión, acompañamiento y coordinación de los procesos relacionados con los PRs. Esto incluye mejorar la articulación entre instituciones, promover criterios técnicos más consistentes y fortalecer el rol estratégico de las entidades responsables de la planificación territorial, para una gestión más eficiente.

III. Mejora de procesos. Se requiere simplificar y estandarizar procedimientos asociados a la formulación, revisión, aprobación e implementación de los PRs, procurando reducir tiempos, mejorar la trazabilidad de los procesos y brindar mayor claridad sobre requisitos y competencias institucionales. Asimismo, resulta importante fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación posteriores a la aprobación de los instrumentos.

IV. Mejora normativa. Se refleja la necesidad de revisar y actualizar diversos aspectos del marco normativo vigente, con el fin de reducir ambigüedades, mejorar la coherencia entre instrumentos y facilitar procesos más ágiles y adaptados a las realidades territoriales actuales. También se evidencia la importancia de fortalecer la claridad técnica y jurídica de los lineamientos y herramientas utilizadas en los procesos de planificación territorial.

V. Gobernanza. Fortalecer la gobernanza territorial requiere promover una mayor apropiación política, técnica y social de los PRs como herramientas estratégicas para orientar el desarrollo territorial. Esto implica fortalecer la comunicación pública y la divulgación sobre los PRs, sus alcances, beneficios y procesos, mediante un esfuerzo liderado por las instituciones competentes, que contribuya a facilitar su comprensión por parte de la ciudadanía y brinde a las municipalidades herramientas y materiales de apoyo para sus propios procesos de comunicación. Asimismo, se requiere fortalecer los procesos participativos, promover mayor transparencia y continuidad institucional, y generar espacios de articulación entre actores públicos, privados, académicos y comunitarios.

COMISIÓN PARITARIA DE PLANES REGULADORES

2026