



TOWARDS THE SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT OF METROPOLITAN CALLAO, PERU, TO 2050

HACIA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DEL CALLAO METROPOLITANO, PERÚ, AL 2050

Rodolfo Francisco Castillo-García^{1, 2,*}

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

² Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma. Santiago de Surco, Lima, Perú.

* Author for correspondence: E-mail: rofrancast@yahoo.com

ABSTRACT

This article is the product of academic research, personal reflections, professional experiences, and technical proposals of the Author about the evolution of the urban planning of Callao in the period 1949 - 2020, and about the sustainable urban development of Metropolitan Callao, Peru, with a view to the year 2050. In that perspective, the objective of this article is to make some reflections on the evolution of the urban planning of Callao in the period 1949 - 2020. And submit technical proposals to promote the planning of sustainable urban development of Metropolitan Callao, with a view to the Bicentennial of the Independence of Peru (2021), to the 200° Anniversary of the Creation of the Litoral Province of Callao (2036), and the second half of the 21st Century (2050).

Keywords: Callao – metropolis – sustainable urban development – urban planning

RESUMEN

El presente artículo es producto de investigaciones académicas, reflexiones personales, experiencias profesionales, y propuestas técnicas del Autor sobre la evolución de la planificación urbana de Callao en el periodo 1949 - 2020, y sobre el desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano, Perú, con miras al año 2050. En esa perspectiva, el objetivo de este Artículo es hacer algunas

reflexiones acerca de la evolución de la planificación urbana del Callao en el periodo 1949 - 2020. Y presentar propuestas técnicas, a fin de promover la planificación del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano, con miras al Bicentenario de la Independencia del Perú (2021), al 200° Aniversario de la Creación de la Provincia Litoral del Callao (2036), y a la segunda mitad del Siglo XXI (2050).

Palabras clave: Callao – desarrollo urbano sostenible – metrópolis – planificación urbana

INTRODUCCIÓN

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2000), el 75% de la población del Perú es urbana, cuando en el 2007 lo era el 72%, en 1993 el 65%, en 1961 el 47% y en 1940 la población urbana sólo llegaba al 36% (INEI, 2017). Perú es un país que se encuentra en una importante transición. Solo al año 2025 las proyecciones indican que la población urbana llegará al 82 % del total nacional (UDEP, 2020).

Asimismo, el Producto Nacional Urbano (PNU) representaba en 1990 alrededor del 85% de la economía nacional, cuando en 1972 llegaba al 79%, y en 1950 representaba el 63%. Actualmente, se estima que el PNU debe significar no menos del 90% del PBI Nacional (MEF, 2020).

Es decir, existe un proceso sostenido de urbanización de la población y de la economía del país en las últimas décadas, por lo que es altamente probable que el futuro del desarrollo del Perú se decida fundamentalmente en nuestras ciudades (Castillo, 2018).

Esta importancia económica y social de las áreas urbanas en el Perú tiene su máxima expresión en el caso de Lima y Callao, cuyo crecimiento poblacional ha rebasado todas las previsiones demográficas, y ha generado una conurbación que rebasa los límites político - administrativos de los núcleos iniciales de Lima, Callao y de los antiguos distritos balnearios; y se desborda con el surgimiento y consolidación de asentamientos humanos marginales o informales, que hoy representan un tercio de la población de Lima y Callao (Castillo, 2020a).

En 1990, Lima y Callao constituían una Metrópolis con una población de 6´500,000 hab, de los cuales 400,000 hab. pertenecían al Callao. Y hoy, 30 años después, la realidad ha cambiado significativamente, cuando las Provincias de Lima y Callao suman ahora una población mayor a los 10 mill de hab, de los cuales 1´130,000 hab pertenecen al Callao. Y ambas provincias juntas tienen una influencia inmediata en las Provincias

de Huaral, Canta, Huarochirí y Cañete; habiendo cruzado un umbral histórico para convertirse en una Megalópolis, que es la conurbación de áreas metropolitanas y/o la superposición de sus áreas de influencia, con una población superior a los 10 mill de hab (Castillo, 2019).

La Provincia Constitucional del Callao está situada en la costa central del Perú. Limita con la Provincia de Lima por el norte, este y sureste, y por el oeste y el suroeste con el Océano Pacífico. Tiene una extensión es de 146,98 km², y es una de las provincias más pequeñas del país y a su vez la más densamente poblada del Perú. La Provincia del Callao es sede del Puerto del Callao, teniendo las mayores infraestructuras portuaria e industrial del país y el aeropuerto más importante del país; así como de la Ciudad del Callao, que se halla conurbada con la Ciudad de Lima Metropolitana. Se encuentra dividida en siete distritos: Cercado del Callao, Bellavista, Carmen de la Legua-Reynoso, La Perla, La Punta, Ventanilla y Mi Perú (MPC, 2018).

El objetivo de este artículo es hacer algunas reflexiones acerca de la evolución de la planificación urbana del Callao en el periodo 1949 - 2020. Y presentar propuestas técnicas a fin de promover la planificación del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano, con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú, al ducentésimo aniversario de la creación de la Provincia Litoral del Callao, y al segundo cincuentenario del siglo XXI.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para lograr dicho objetivo, en primer lugar, se presentan datos y hechos vinculados con la evolución de la planificación urbana del Callao en el periodo 1949 - 2020. Luego, se hace una revisión bibliográfica sobre conceptos de desarrollo, desarrollo urbano, desarrollo sostenible, desarrollo urbano sostenible, y ciudad sostenible, y en función de ello, se ensayan los alcances teóricos de lo que debería entenderse por desarrollo sostenible, desarrollo urbano sostenible y por planificación del desarrollo urbano sostenible en el Perú, identificando sus componentes básicos, de modo que permita su conjugación y aplicación concreta a la realidad del Callao Metropolitano. Finalmente, se plantean algunas propuestas técnicas para concretar la planificación del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano, con una visión y objetivos estratégicos al año 2050.

Aspectos éticos

El autor declara que no presenta ningún aspecto ético según normatividad nacional e internacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de estas reflexiones sobre la planificación urbana del Callao en el periodo 1949 - 2020, y con relación a propuestas técnicas para promover la planificación del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano con una visión estratégica al año 2050, es lo que se presenta a continuación en este artículo; a fin de generar un debate

enriquecedor, visionario, proactivo y operativo al respecto.

Con respecto a la revisión bibliográfica sobre “desarrollo sostenible” es necesario ser consciente que no existe una unanimidad de pensamiento con respecto al desarrollo sostenible, existiendo diversas posturas, interpretaciones y matices (Bibri *et al.*, 2020; Wang *et al.*, 2020). Fernández (2000) sostiene que el concepto de “desarrollo sostenible” parece constituir una reflexión interna al modo de producción dominante, que si bien no deja de esgrimir argumentos críticos, procura analizar precisamente la viabilidad cada vez más comprometida del presente modo productivo capitalista (Castillo, 2020a).

En cambio, Allen (1994) citado por Fernández (2020) intenta resumir el desarrollo sostenible como el campo de articulación de los subsistemas social, económico y ecológico. Y desde una perspectiva crítico - ideológica, Leff (1994) por Fernández (2020) lo define como el acceso social a los bienes naturales y a la propiedad de los medios naturales y tecnológicos de producción, que determinan en última instancia la apropiación de la riqueza (Castillo, 2020a).

En este contexto, el “desarrollo sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en un país, una región o una localidad, orientado al logro de objetivos y metas referidos a ocho componentes básicos: promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad

social, respeto de diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática (Castillo, 2018).

Con respecto a la revisión bibliográfica sobre “desarrollo urbano sostenible”, cabe señalar que dicho concepto emergente requiere de una construcción teórica más elaborada y de una aplicación operativa en la planificación urbana (Tang & Lee, 2016); debido a que equivocadamente se le suele constreñir sólo al manejo adecuado de la interacción entre desarrollo urbano y medio ambiente (INADUR, 2001; Castillo, 2018).

Así, el “desarrollo urbano sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multi-sectorial y positivo en los centros urbanos, que involucra nueve componentes básicos: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural y gobernanza urbana (Castillo, 2018; MVCS - PNC, 2015; Sofeska, 2016).

Y en ese contexto, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” debería entenderse como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado plan de desarrollo urbano, que está orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del

desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2018; Sofeska, 2016).

1. LA PLANIFICACIÓN URBANA DE CALLAO EN EL PERIODO 1949 - 2020

Como antecedentes de la planificación urbana de Lima y Callao, desde la creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU en 1946, se puede mencionar que en el periodo 1949-1968, los primeros planes urbanos de Lima y Callao se referían a aspectos de zonificación urbana y esquemas viales; los cuales reflejaban la influencia del urbanismo funcionalista, fundamentalmente físico - espacial y esteticista. Son los casos del Plan Piloto de Lima de 1949, y del Plan Regulador de Lima de 1956, que incluían al Callao (Castillo, 2020a).

En el periodo 1969-1980, la planificación urbana en Lima y Callao evolucionó desde planes urbanos físico - espaciales hacia planes urbanos más complejos e interdisciplinarios; con un mejor conocimiento de los comportamientos reales del desarrollo urbano, con políticas urbanas más operativas e instrumentos técnicos, consolidándose como planificación urbana normativa en Lima Callao. Es el caso del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1968-1980 - PLANDEMET.

En la gestión municipal 1981-1983 de Lima se formuló un Proyecto de Desarrollo Metropolitano, a fin de gestionar un financiamiento del Banco Mundial para la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de

Lima Callao y del Plan de Transporte Metropolitano para Lima Callao.

En la gestión municipal 1987-1989 de Lima se creó el Proyecto Especial Plan de Desarrollo Metropolitano - PLANMET, con la finalidad de elaborar el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao y de supervisar la labor de la Consultora Transurb-Class, encargada de formular el Plan de Transporte Metropolitano para Lima Callao.

Así, el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET fue aprobado por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 287 de Diciembre de 1989. Fue actualizado por el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, de la Municipalidad de Lima en 1991, puesto en vigencia por el Decreto de Alcaldía de Lima N° 127-1992, y ratificado por la Ordenanza Municipal de Lima N° 099-1996. De este modo, con la actualización, publicación y puesta en vigencia del PLANMET 1990-2010 en 1992, el Área Metropolitana Lima Callao contó con un plan urbano oficial, que sigue vigente hasta hoy. (Castillo, 2019; 2020). Cabe señalar que el autor del presente artículo fue Coordinador General del PLANMET Lima Callao 1990-2010 y Jefe de la Actualización del PLANMET.

En la gestión municipal 2011-2014 de Lima se prorrogó la vigencia del PLANMET, mediante las Ordenanzas Municipales de Lima N° 1505-2011, N° 1604-2012, N° 1702-2013 y N° 1862-2014, hasta la aprobación del nuevo Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035,

que no fue aprobado por Ordenanza Municipal.

Asimismo, la actual gestión municipal 2019-2022 de Lima ha decidido la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima 2021-2040, pero que no incluye al Callao Metropolitano, para lo cual “se utilizará parte del contenido del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035”, formulado en la gestión municipal 2011-2014 y que fuera descartado por la gestión municipal 2015-2018 (Castillo, 2019).

Por otro lado, el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 - PUD Callao, fue formulado, entre 1994 y 1995, por el IMP de la Municipalidad de Lima Metropolitana, en virtud a un convenio entre la Corporación de Desarrollo del Callao - CORDECALLAO, la Municipalidad Provincial del Callao - MPC y el IMP. Y la Ordenanza Municipal del Callao N° 018-1995, del 5 de Octubre de 1995, aprobó el mencionado Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 (Castillo, 2020ab). Cabe señalar que el autor del presente artículo fue Jefe del PUD Callao.

La Ordenanza Municipal del Callao N° 068-2010, del 22 de diciembre de 2010, aprobó el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022. Sin embargo, la Ordenanza Municipal del Callao N° 0003-2011, del 18 de enero de 2011, estableció la suspensión temporal de la vigencia de la Ordenanza N° 068-2010 por un plazo de 4 meses. Y la

Ordenanza Municipal del Callao N° 010-2011, del 20 de mayo de 2011, volvió a ampliar el plazo de suspensión temporal de la vigencia del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022 (MPC, 2018).

La Ordenanza Municipal del Callao N° 022-2011, del 22 de agosto de 2011, amplió la suspensión de la Ordenanza Municipal 068-2010 que aprobaba el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022, hasta la aprobación de un nuevo Plan. Y amplió la vigencia del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, hasta la aprobación del nuevo Plan.

La Ordenanza Municipal del Callao N° 008-2015, del 17 de julio de 2015, deroga la Ordenanza 022-2011, restituyendo la vigencia de la Ordenanza N° 068-2010 que aprobaba el Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022, por un plazo de 2 meses. Y mantiene la vigencia del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 (MPC, 2018).

La Ordenanza Municipal del Callao N° 011-2015, del 14 de agosto de 2015, dispone la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de la Provincia Constitucional del Callao al 2035; suspende los alcances del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022, en los aspectos de zonificación, vialidad y complementarios, hasta que el Concejo Municipal apruebe el nuevo Plan; y manda aplicar en todos los casos, la normativa del Plan Urbano

Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010.

Y la Ordenanza Municipal del Callao N° 023-2018, del 28 de noviembre de 2018, aprobó la Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022. Sin embargo, la Ordenanza Municipal del Callao N° 023-2019, del 29 de noviembre de 2019, suspende la vigencia de la Ordenanza Municipal N° 023-2018, que aprobó la Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022, hasta la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano de la Provincia Constitucional del Callao (MPC, 2018, 2020).

Por tanto, se requiere la formulación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano para la Provincia Constitucional del Callao al 2050 (Castillo, 2019; 2020a). En esa perspectiva, actualmente la Municipalidad Provincial del Callao ha iniciado la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano Callao al 2040, con supervisión y financiamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.

1.1 Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 - PUD Callao

La Ordenanza Municipal del Callao N° 018-1995 aprobó el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, el mismo que fue formulado, entre 1994 y 1995, por el IMP de la Municipalidad de Lima Metropolitana, en virtud a un convenio entre la Corporación de Desarrollo

del Callao - CORDECALLAO, la Municipalidad Provincial del Callao - MPC y el IMP.

a) Objetivos Generales del PUD Callao

La finalidad del PUD Callao consistía en orientar el ordenamiento territorial, el acondicionamiento físico y el desarrollo urbano de la Provincia del Callao; de modo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de su población y de las condiciones de su hábitat, y de contrarrestar las tendencias negativas del crecimiento urbano del Callao.

En función de ello, establecía los siguientes Objetivos de Desarrollo Urbano:

- El ordenamiento territorial y urbanístico, a fin de orientar la organización físico-espacial de las actividades económicas y sociales en la Provincia, y promover un racional y equilibrado uso del suelo urbano en el territorio del Callao; de modo de contribuir a su eficiencia funcional y productiva.
- El ordenamiento vial, a fin de estructurar una red vial que articulen funcionalmente las actividades sociales y económicas de la Provincia, e integren la organización urbana del Callao en el contexto metropolitano y regional.
- El ordenamiento ambiental, a fin de procurar un desarrollo urbano sustentable y revertir la situación ambiental crítica generalizada de la Provincia del Callao; de modo de mejorar las condiciones de su hábitat y entorno ecológico.

b) Propuestas del PUD Callao

b.1) Imagen Objetivo

El PUD Callao definía la Imagen Objetivo del Desarrollo Urbano del Callao, que constituye el modelo de ciudad a la que se aspira en el largo plazo, estableciendo en primer lugar, territorios diferenciados para el Callao (Callao Sur, Callao Insular, Callao Medio y Callao Norte), y de acuerdo a ello propone lo siguiente:

En el Callao Sur

El reordenamiento del desarrollo urbano sustentable del Callao Sur comprendía:

- La revitalización y reordenamiento del actual Centro Comercial y de Servicios del Callao Sur que comprende acciones como:

- La reconversión y/o reubicación del Mercado Central del Callao.

- La construcción de un centro cívico y plaza cívica en Av. Sáenz Peña.

- El reordenamiento del comercio ambulatorio a través de una de mercados zonales.

- La racionalización de las rutas de transporte público.

- La consolidación del Eje Callao-Miraflores en función de actividades comerciales y de servicios en la Av. De la Marina; y de actividades turísticas, recreativas y culturales a partir de la construcción de la Vía Costa Verde en el tramo correspondiente al Callao.

- La consolidación del Eje Callao-Lima, sobre la base de actividades de mediana y pequeña industria, así como de vivienda-taller.

- La ampliación y modernización del puerto y terminal marítimo del

Callao, para el embarque de contenedores y granos; así como la modernización de sus actuales instalaciones para hidrocarburos y metales; y el mejoramiento de sus accesos viales.

- La modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez; y la consolidación de la Av. Faucett como Vía Expresa por constituir el acceso principal al mismo, mediante la construcción de 6 nuevos intercambios viales.

- La promoción del Eje Callao-Isla San Lorenzo sobre la base de actividades turísticas y recreativas, a partir de la puesta en valor del Centro Histórico del Callao y del Real Felipe; del acondicionamiento urbanístico de La Punta y Chucuito; de la construcción de la Vía Costa Verde; y de la habilitación del Parque Ecológico Callao Sur.

En el Callao Insular

La promoción del desarrollo ecoturístico y recreativo del Callao Insular comprendía:

- El acondicionamiento ecoturístico y recreativo de las Islas San Lorenzo y el Frontón, y su integración con el Distrito de La Punta mediante un sistema de transporte marítimo o un puente colgante.

- La consolidación de la Zona Marino-Insular del Callao como espacio productivo para el aprovechamiento de los recursos marinos y turísticos.

En el Callao Medio

El acondicionamiento urbano sustentable del Callao Medio comprendía:

- La habilitación urbana residencial

de 280 has. y la construcción de un Centro Cívico Comercial en la zona de Oquendo.

- La construcción de un nuevo Cementerio Provincial y la habilitación del Parque Ecológico Callao Medio en Oquendo.

- La construcción de un nuevo Mercado Provincial del Callao.

En el Callao Norte

El acondicionamiento del desarrollo urbano sustentable del Callao Norte comprendía:

- La consolidación de un Centro de Desarrollo Productivo que comprende:

- La consolidación de un Parque Productivo Integrado en la Pampa de los Perros.

- La modernización de las instalaciones para el embarque y desembarque de hidrocarburos en el litoral de La Pampilla.

- La construcción de la planta de fraccionamiento de los líquidos del gas de Camisea.

- La implementación de un conjunto de equipamientos urbanos de nivel distrital en Ventanilla como: hospital general, mercado de abastos, instituto tecnológico, etc.

- La habilitación del Parque Ecológico Callao Norte, que estará conformado por los humedales ubicados en la parte baja del balneario de Ventanilla.

- La habilitación urbana residencial de 820 has. en los terrenos del Proyecto Ciudad Pachacútec, en la parte norte del Distrito de Ventanilla.

b.2) Propuestas Generales

Las Propuestas Generales del PUD Callao se referían al acondicionamiento territorial provincial, sistema vial provincial, zonificación urbana, ordenamiento ambiental, seguridad física ante desastres, servicios básicos, y administración urbana.

b.3) Programa de Inversiones Urbanas

El Programas de Inversiones Urbanas del PUD Callao contenía una identificación de proyectos de inversión agrupados en 11 programas específicos; calificando los proyectos en vertebradores, críticos y revitalizadores, según sus características predominantes; y programándolos por horizontes de planeamiento de corto, mediano y largo plazo.

Los Programas Específicos se referían a las siguientes áreas temáticas: inversiones estratégicas para el desarrollo provincial, proyectos estructurantes de desarrollo urbano, vialidad, transporte, vivienda, equipamiento urbano, medio ambiente, servicios públicos, puesta en valor de Zona Centro Histórico del Callao, acondicionamiento turístico recreativo, y administración urbana.

c) Análisis Crítico del PUD Callao

El PUD Callao 1995-2010 es un ejemplo relevante de planificación urbana ambiental en el periodo 1992-2003, donde se consideraron aspectos físico-espaciales, físico-ambientales, económicos, sociales e institucionales en el estudio de la Provincia del Callao; constituyendo un hito importante

en la planificación urbana, ya que se formuló de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la dimensión ambiental al estudio y propuestas de dicho plan urbano; lo que constituyó un aporte a la planificación urbana en el Perú en la década de los años 90 del siglo XX, en concordancia con la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Es así que con el PUD Callao, la planificación urbana normativa en Lima-Callao se consolida definitivamente como planificación urbana ambiental; porque recogiendo los aportes de la primera, la complementó de modo coherente con la incorporación de la sustentabilidad ambiental como criterio y objetivo en los estudios y propuestas de los planes urbanos.

Asimismo, al constituir una norma que estuvo plenamente vigente, de obligatorio cumplimiento y aplicación para los procesos de planificación y gestión urbana ambiental y desarrollo urbano sostenible que se promovían en la Provincia del Callao, generó una sinergia entre los procesos de desarrollo y/o de sustentabilidad ambiental regulados y orientados por posteriores planes en el ámbito territorial de la Provincia del Callao.

Finalmente, otro aporte del PUD Callao es que permitió vincular el desarrollo de la preinversión y las obras a partir de sus previsiones, lo que se expresa en la concreción de proyectos, acciones y obras que constituyen los mecanismos más eficaces para encaminar el desarrollo urbano del Callao hacia los objetivos que el PUD Callao señalaba.

De este modo, asumió implícitamente el concepto básico de proyectos estratégicos de la planificación urbana estratégica, aunque todavía no la asimiló de un modo integral. Esto lo convirtió en un plan en ejecución en su tiempo de vigencia. Algunos ejemplos de ello son:

- La construcción del intercambio vial Av. Elmer Faucett-Av. O. R. Benavides (ex-Colonial), emprendido por CORDECALLAO, hoy Gobierno Regional del Callao.

- El ensanche de la Av. Elmer Faucett, entre el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la Av. Argentina, y la construcción del corredor vial Av. Venezuela; ejecutados por la Municipalidad del Callao; lo que ha mejorado la operación de las vías y el acceso al terminal aeroportuario más importante del país.

- La rehabilitación de Av. República de Panamá, la construcción del estadio Miguel Grau, del coliseo cerrado y de la piscina olímpica en el Parque Yahuar Huaca, y las obras de rehabilitación de las Avs. Argentina y Néstor Gambetta; realizados por CORDELI-CA, hoy Gobierno Regional del Callao.

- La rehabilitación y reordenamiento de las Avs. Sáenz Peña y Buenos Aires, y el reordenamiento del comercio ambulatorio en el centro del Callao; lo que mejoró las condiciones urbano ambientales del centro comercial del Callao.

- La construcción de la autopista Callao-Canta, emprendida por el ex-Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

- La modernización y ampliación

de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, a través de la concesión a un operador internacional.

- La construcción de intercambios viales de la Av. Guardia Chalaca: ovalo Saloom y Av. Sáenz Peña; ejecutados por CTAR Callao, hoy Gobierno Regional del Callao.

- La elaboración de los estudios de ingeniería listos para la licitación de las obras de la vía Costa Verde en el tramo del Callao, del intercambio vial Av. Faucett - Av. Venezuela, y de las obras de revalorización del Centro Histórico del Callao.

- La elaboración del estudio de factibilidad técnica del intercambio vial Av. Faucett - Av. Tomás Valle.

- Los programas de vivienda del Gobierno Central en la Urbanización Antonia Moreno de Cáceres, Ciudad Pachacútec, y en los asentamientos humanos San Judas Tadeo y Puerto Nuevo. Aunque en el caso de Ciudad Pachacútec, la reubicación de 35,000 habitantes hecha por el Gobierno Central en el año 2000, sin haberse realizado previamente las obras de habilitación urbana necesarias, rebasó las previsiones de del PUD Callao, generando un problema social, urbano y ambiental considerable.

En cuanto a las limitaciones institucionales del PUD Callao, cabe señalar que no diseñó los instrumentos técnicos suficientes para la instrumentación administrativo-institucional del Plan; es decir, para la adecuación de la Municipalidad Provincial del Callao para la implementación y seguimiento permanente del Plan, a través de una

Oficina Provincial de Planeamiento Urbano Ambiental. Por tanto, las funciones de seguimiento del Plan, con respecto a proyectos y acciones de desarrollo urbano sostenible, fueron llevadas a cabo en forma dispersa por las diferentes Direcciones Municipales.

En cuanto a las limitaciones técnicas del PUD Callao, cabe indicar que priorizó como estrategia la instrumentación económico-financiera de los proyectos de inversión urbana de carácter provincial sobre la base de la inversión pública, principalmente de los recursos generados por el canon aduanero del que se benefician el Gobierno Regional y las Municipalidades del Callao; lo cual ha generado obras en beneficio del Callao. Y no diseñó mecanismos para promover el aporte de la inversión privada en la ejecución de obras urbanas, a través de diferentes modalidades de concesiones.

Finalmente, sólo alcanzó a elaborar un reglamento general de ordenamiento ambiental. Sin embargo, se requería diseñar otros instrumentos y mecanismos complementarios como: sistema de gestión ambiental regional, planes de acción ambiental distritales, estudios de impacto ambiental - EIA, programas de adecuación y manejo ambiental - PAMA, patrones de calidad ambiental, sistema de información ambiental, así como estructuras y procedimientos administrativos cada vez más eficientes.

1.2 Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2018 - PDU Callao (MPC, 2018)

La Ordenanza Municipal del Callao N° 023-2018 aprobó la Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022 - PDU Callao. Sin embargo, la Ordenanza Municipal del Callao N° 023-2019 ha suspendido la vigencia del PUD Callao 2011-2022, restituyendo la vigencia del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, hasta la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano de la Provincia Constitucional del Callao.

a) Objetivos Operativos del PDU Callao

El Objetivo General era la actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022. Incorporaba los 7 distritos de la Provincia del Callao; planteaba los instrumentos de planificación y gestión para el ordenamiento urbano, en concordancia con políticas provinciales y metropolitanas; e incorporaba los conceptos de sostenibilidad, competitividad, inclusión, gestión moderna, transporte e integración.

Y los Objetivos Específicos del PDU Callao son los siguientes:

- Replantear y/o reforzar el rol y función del Callao en el ámbito nacional y regional en la Costa del Pacífico.
- Evaluar el Plan vigente, fin de promover un desarrollo urbano que integre conceptos de desarrollo urbano sostenible, resiliencia urbana y ciudades inteligentes.
- Plantear estrategias que permitan lograr altos estándares de desarrollo

urbano en la Provincia del Callao.

- Facilitar la dinamización de los usos del suelo para una oportuna utilización del territorio, el fortalecimiento de las actividades urbanas y el bienestar de la población.
- Proponer estrategias e instrumentos que permitan la implementación del plan.
- Contribuir a reconocer las estrategias y acciones que permitan amparar la vida y los recursos de la población ante el impacto de los desastres naturales.

▪ Lograr instrumentos de gestiones aplicables y medibles para sensibilizar, sociabilizar e internalizar el Plan a todos los actores involucrados.

b) Propuesta General del PDU Callao

b.1) Visión de Desarrollo Urbano

El PDU Callao define la siguiente Visión de Desarrollo Urbano:

“Callao, primer puerto del Pacífico Sur, principal centro logístico multimodal de intercambio, con un desarrollo urbano sostenible, competitivo y armónico. Con una gestión urbana transparente, concertada y articulada a Lima Metropolitana y un territorio ordenado, resiliente, seguro, con infraestructura moderna, y que incorpora la tecnología en la gestión territorial, que garantiza la igualdad de oportunidades, rescatando identidad y valores”.

b.2) Modelo de Desarrollo Urbano

El Modelo de Desarrollo Urbano es el instrumento orientador del desarrollo de la estructura urbana de la Provincia Constitucional del Callao.

En él se plasma la estructura vial que va a permitir la integración al interior y exterior, los grandes usos del suelo y las áreas de densificación de acuerdo a las tendencias, potencialidades y la vocación del suelo. El modelo propuesto tiene 4 ejes principales que ha orientado la propuesta:

- Integración y articulación de la Provincia del Callao y con Lima Metropolitana.

- Dinamización económica productiva y social de las actividades mediante la potenciación y densificación de las áreas residenciales, industriales y de comercio sobre la base del soporte de capacidad del territorio.

- Priorización de los aspectos referidos a la vulnerabilidad respecto a los efectos de sismos y tsunamis, y la necesidad de implementar el enfoque de resiliencia urbana en el territorio de la provincia.

- Gestión del uso del suelo moderna y competitiva, con incorporación de las prácticas contemporáneas de desarrollo urbano sostenible.

b.3) Ejes Estratégicos y Objetivos Estratégicos Generales del PDU Callao

Los Ejes Estratégicos del PDU Callao son los siguientes:

- Protección y conservación de ecosistemas naturales, marino costeros y construidos.

- Gestión de riesgos y seguridad física.

- Gobernabilidad e institucionalidad.

- Crecimiento urbano sostenible.

- Competitividad regional de inter-

cambio y productividad integrada a la dinámica económica local y nacional.

Los Objetivos Estratégicos Generales del PDU Callao son los siguientes:

- Proteger y conservar ecosistemas marino costeros, naturales y construidos.

- Generar igualdad de oportunidades de desarrollo.

- Fortalecer y consolidar una gestión política - administrativa eficaz, eficiente y articulada con el contexto global.

- Promover el uso racional del suelo y el crecimiento urbano.

- Mejorar el transporte urbano.

- Contribuir a desarrollar una ciudad puerto metropolitana, articulada, dinámica e innovadora, y como hub competitivo en el Pacífico Sur para el intercambio intercontinental.

c) Análisis Crítico del PDU Callao

El PDU Callao 2011-2022 fue un ejemplo muy tímido de planificación del desarrollo urbano sostenible, pues recoge varios componentes básicos del desarrollo urbano sostenible como: sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, gobernanza urbana, funcionalidad urbana y competitividad urbana.

EL PDU Callao 2011-2022 no presentaba un Programa de Inversiones Urbanas. Estaba dirigido fundamentalmente a regularizar las modificaciones viales y los cambios de zonificación urbana que había sufrido el PUD Callao 1995-2010, desde su aprobación en 1995 hasta el 2018. Se aprobó en el 2018 con un horizonte de solo cuatro años, hasta el 2022, pero

en el 2019 se suspendió la vigencia del PDU Callao 2011-2022, por problemas en la zonificación del Parque Porcino y de otras zonas del Callao; restituyendo la vigencia del PUD Callao 1995-2010, hasta la aprobación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano de la Provincia Constitucional del Callao.

2. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DEL CALLAO METROPOLITANO AL 2050

El “desarrollo” (o progreso) es un término cuyo uso inicial se localiza en las ideas de los utópicos del Renacimiento, mientras que su empleo más preciso pertenece ya a los economistas, científicos sociales y responsables de políticas públicas en el Siglo XX. Como toda noción, la de desarrollo cuenta con un inicio en el tiempo y representa los intereses de quienes movilizan recursos y hablan de manera autorizada sobre ella. Desde los planteamientos más centrados en la economía, pasando por los ambientalistas y hasta por los más sociológicos y los políticos, así como por aquellos que enfatizan la buena gestión y la gobernabilidad (Uribe, 2008).

Recogiendo los aportes de diversos planteamientos, se puede definir que el “desarrollo” es un proceso de cambio o transformación que se genera en el entorno biológico, económico, social, político, cultural y/o físico - ambiental del ser humano. Dicho proceso de cambio se caracteriza por la generación de riqueza, la elevación de calidad de vida de población, la incorporación de innovaciones

tecnológicas, el mejoramiento del hábitat, la promoción de valores éticos, cívicos y sociales, y por una gestión de gobierno eficiente y legítima (Castillo, 2018).

Uno de estos componentes del “desarrollo”, el mejoramiento del hábitat, incluye al medio ambiente natural y al medio ambiente construido; y éste último incluye a los centros urbanos, lo que conduce a la preocupación por definir qué es el “desarrollo urbano”.

El “desarrollo urbano” es un proceso dinámico de concentración de población y actividades en ciudades o centros poblados en general, que comprende al crecimiento físico de las ciudades (usos del suelo, infraestructura básica, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano), la elevación de los niveles de vida de población asentada, el mejoramiento del hábitat y de su entorno ecológico, y la consolidación de una cultura ciudadana (usos y costumbres de vivir en la ciudad). No obstante, tradicionalmente la normativa municipal vigente en el Perú ha puesto énfasis en el crecimiento físico de las ciudades, y posteriormente también en la sustentabilidad ambiental y la seguridad física ante desastres (Castillo, 2018).

En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS) define que el “desarrollo urbano” es un proceso de ordenamiento y adecuación de los centros poblados en el ámbito urbano y rural, a través de la planeación en sus aspectos que promueve el incremento de las actividades humanas y el mejoramiento de las

condiciones de vida de la población, mediante el acceso a bienes, servicios, infraestructuras y equipamientos adecuados, en un medio ambiente saludable que no comprometa las necesidades de generaciones futuras (MVCS, 2016).

En los años 80 del siglo XX comenzó a aparecer una nueva forma de entender el “desarrollo”, en la que se incorpora no sólo la variable medioambiental sino también la social, que se va consolidando a finales de dicha década en el “desarrollo sostenible”, concepto que tiene en cuenta las dimensiones económica, social y medioambiental en todo proceso de desarrollo. El “desarrollo sostenible” es un paradigma sobre el que asentar toda estrategia de crecimiento y desarrollo económico (UNESCO, 2020).

Así, el “desarrollo sostenible” implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que daba también énfasis al contexto económico y social del desarrollo (UNESCO, 2020). El “desarrollo sostenible” es entendido como un proceso de cambio integral y multisectorial orientado al aumento de los beneficios del desarrollo económico, a su distribución social, al respeto a la identidad cultural y étnica, al mantenimiento de los servicios y la calidad de los recursos naturales y del territorio, al fortalecimiento de una gestión pública eficiente y transparente, y a la participación democrática de sociedad civil en dicho proceso (IGAC, 1998; Pearce & Turner, 1990).

En este sentido, el “desarrollo sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en un país, región o localidad, orientado al logro de objetivos y metas referidos a ocho componentes básicos: promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática (Castillo, 2018).

Sin embargo, es necesario ser consciente que al respecto no existe una unanimidad de pensamiento, existiendo diversas posturas, interpretaciones y matices con respecto al “desarrollo sostenible”. Fernández sostiene que el concepto de “desarrollo sostenible” parece constituir una reflexión interna al modo de producción dominante, que si bien no deja de esgrimir argumentos críticos, procura analizar precisamente la viabilidad cada vez más comprometida del presente modo productivo capitalista. Es decir, una especie de discurso adaptativo o realista, que en definitiva alienta un cierto objetivo de calidad de vida urbana mínima, basada en la posibilidad de una reorganización del modo productivo que asegure tales estándares elementales (Fernández, 2000).

La Conferencia Internacional sobre Desarrollo Sostenible del 2012 (Rio+20), declara que el “desarrollo sostenible” se puede alcanzar al “promover un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, que cree mayores oportunidades para to-

dos, reduzca las desigualdades, eleve los niveles básicos de vida, propicie el desarrollo social equitativo e inclusivo, y promueva la gestión integrada y sostenible de los recursos y ecosistemas naturales” (PNUMA, 2016).

La Organización de las Naciones Unidas - ONU aprobó en el 2015 la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo el objetivo de “ciudades y comunidades sostenibles”. Esta estrategia regirá los programas mundiales y nacionales de desarrollo hasta al año 2030. Y los Estados se han comprometido a formular políticas públicas para su implementación (ONU, 2015). Y en el 2016, la ONU aprobó la “Nueva Agenda Urbana”, en la Conferencia Internacional sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, donde se reafirma el compromiso mundial con el “desarrollo urbano sostenible” como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, nacional, regional y local (ONU, 2016).

En el Perú, el “desarrollo sostenible” está legalmente establecido desde el 2002. Además, el país ha asumido el compromiso de cumplir con la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y con la “Nueva Agenda Urbana”. Además, el Fenómeno de El Niño Costero de 2017 evidenció la insuficiente planificación territorial y urbana en el Perú, el crecimiento urbano desordenado de sus ciudades, la ocupación informal de áreas de riesgo ante desastres, y el tráfico

informal e ilegal de terrenos.

El “Plan Integral de Reconstrucción con Cambios”, aprobado por el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM y modificado por el Decreto Supremo N° 016-2018-PCM, ha adoptado el “enfoque del desarrollo urbano sostenible y saludable”, enfatizando en la gestión del riesgo frente al cambio climático. De allí que ha incorporado como elemento fundamental de la prevención, la preparación de planes de desarrollo urbano en los principales centros poblados de las zonas afectadas.

En tal virtud, el concepto emergente de “desarrollo urbano sostenible” requiere de una construcción teórica más elaborada y de una aplicación operativa en la planificación urbana (Tang & Lee, 2016); ya que equivocadamente se le suele constreñir sólo al manejo adecuado de la interacción entre desarrollo urbano y medio ambiente (Castillo, 2018; INADUR, 2001).

La Estrategia Territorial Europea (ETE), adoptada por los Estados miembros y la Comisión Europea en 1999, establece objetivos territoriales para la Unión donde las ciudades ocupan un lugar central. Propone el objetivo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico como pieza clave para la cohesión territorial europea (MMA, 2001).

Para que la ciudad sea la base para las estrategias de “sostenibilidad urbana” se trata de integrar la calidad de vida y la vitalidad económica mediante una mejor distribución y lucha contra la exclusión; optimizar su relación con el territorio

circundante para reducir sus efectos o huella ecológica; definir fórmulas innovadoras de gobierno urbano, de participación público - privada y de cooperación en todos los ámbitos institucionales; y deben utilizarse todas las herramientas políticas, legislativas y financieras disponibles y las medidas para influir en el mercado y las conductas (Ortega, 2001).

En ese sentido, el “desarrollo urbano sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos que involucra 9 componentes básicos como complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural y gobernanza urbana: (Sofeska, 2016; MVCS - PNC, 2015; Castillo, 2018; Cepeliauskaite & Stasiskiene, 2020).

- La complementariedad urbano - territorial, como el conjunto de relaciones de complementariedad productiva y funcional entre el centro urbano y su territorio de influencia; la reducción de la huella ecológica de aquél en cuanto a recursos, consumos y emisiones; y la interdependencia existente entre las diferentes escalas y espacios del territorio nacional, regional y local (Profiroiu *et al.*, 2020).

- La competitividad urbana, como el proceso de generación y difusión de capacidades, competencias, y de un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio en una ciudad, para actuar exitosamente a ni-

vel internacional, facilitar actividades económicas, y ofrecer mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes.

- La funcionalidad urbana, como la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en el centro urbano, y la promoción de un racional y equilibrado uso del suelo urbano, de modo de contribuir a su eficiencia funcional y productiva.

- La calidad urbanística y paisajística, como el conjunto de características estéticas y culturales de la arquitectura, los espacios públicos y las áreas verdes de ciudad y su entorno ecológico, que permiten brindar una imagen urbana atractiva para los habitantes y visitantes, una adecuada calidad de vida para la población, y las mejores condiciones de competitividad urbana de la ciudad.

- La sustentabilidad ambiental, como el manejo equilibrado de la interacción entre desarrollo urbano y medio ambiente, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en un espacio geográfico, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales y del manejo adecuado de la huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de pandemias y epidemias, sin destruir los ecosistemas y el hábitat social.

- La gestión de riesgos de desastres, como el proceso de estimación, prevención y reducción de los factores de riesgo, y la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastre, generadas por la ocurrencia de fenómenos de

origen natural y/o antrópico.

- La equidad social urbana, como la situación de bienestar y el acceso inclusivo de la población de una ciudad al suelo, a la vivienda, a los servicios básicos, y a distribución adecuada de los beneficios y las cargas derivados del uso del suelo urbano.

- La identidad cultural, como el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones, símbolos y modos de comportamiento de los grupos sociales que genera sentimientos de pertenencia a un centro urbano, territorio, historia, nación y/o país. Es un elemento clave en la gestión urbana porque facilita el respeto de las leyes, las normas urbanísticas y ambientales, y la solidaridad entre pueblos en casos de emergencias.

- La gobernanza urbana, como la gestión institucional y social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, mediante un gobierno eficiente y acuerdos entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, para procurar la corrección progresiva de los principales problemas que afectan a las ciudades (De Mattos, 2001; Paller, 2020).

En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS) define que el “desarrollo urbano sostenible” es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente,

con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, aplicando la gestión del riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometerla capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades (MVCS, 2016).

Por tanto, una “ciudad sostenible” es aquella que está integrada funcional y económicamente con su territorio circundante, es competitiva para atraer inversiones y producir bienes y servicios. Ordenada y eficiente en su funcionamiento, atractiva cultural y urbanísticamente, ambientalmente saludable y resiliente por el manejo adecuado de sus impactos ambientales y por su seguridad ante desastres. Equitativa e inclusiva socialmente, y gobernable por su administración inteligente y transparente, su gestión participativa y su seguridad ciudadana. Todo ello, con el fin de proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes (MVCS-PNC, 2013).

Por otro lado, tradicionalmente el “urbanismo” es la disciplina orientada al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los centros urbanos o ciudades, a la organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad, y a la formulación de propuestas de tratamiento para el mejoramiento de las condiciones de vida urbana (INADUR, 2001).

Sin embargo, existen varios enfoques de urbanismo. Así se tiene al “urbanismo funcionalista”, disciplina tradicional del siglo XX, ligada al maquinismo urbano, que se

orienta al acondicionamiento físico y esteticista de los centros urbanos, y a la regulación de los usos del suelo urbano. En cambio, el “urbanismo sostenible” debería ser entendido como la interdisciplina emergente en el siglo XXI, ligada a la sostenibilidad urbana, que busca orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2018).

Y la “planificación urbana” tradicionalmente ha sido la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico y del desarrollo urbano de los centros urbanos o ciudades (MVC, 1985). Sin embargo, la “planificación urbana contemporánea” ha sido aplicada y se aplica con diferentes enfoques teórico - metodológicos de planificación urbana: (Castillo, 2020b).

- La “planificación urbana normativa”, enfoque que se caracteriza por el énfasis en la formulación de planes físico - espaciales, diseñados en función de una imagen objetivo de largo plazo; y por la intención de regulación normativa de los usos del suelo, basada en un urbanismo tecnócrata y positivista (Fernández-Güell, 1997).

- La “planificación urbana estratégica”, enfoque orientado a posicionar a la ciudad, en función de las oportunidades que ofrece el entorno globalizado y las fortalezas de cada ciudad, a través de megaproyectos urbanos (Fernández-Güell, 1997; CIDEU, 1993).

- La “planificación urbana ambiental”, enfoque que incorpora la sus-

tentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades, para un manejo adecuado de la relación entre desarrollo urbano y medio ambiente, a fin de aminorar las consecuencias ambientales negativas (INADUR, 2001).

- La “gobernanza urbana”, enfoque entendido como una estrategia compleja de gestión social e institucional de los procesos de transformación del desarrollo urbano, a fin de lograr acuerdos entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, para ir procurando la corrección incremental de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades (De Mattos, 2001).

- La “planificación del desarrollo urbano sostenible”, enfoque que inicialmente postulaba la incorporación de la sustentabilidad ambiental, la competitividad urbana y la equidad social urbana en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada suficientemente en términos legales y normativos en la mayoría de los países (Castillo, 2018).

En ese sentido, la utilización conjunta de enfoques complementarios de planificación urbana puede ser una manera de integrar diferentes actividades y asegurar una finalidad y una dirección común (Fernández-Güell, 1997). Es claro que la redefinición de la planificación urbana puede alcanzar a la revisión de su naturaleza, de la formulación de sus objetivos, de las formas concretas de materialización, de sus instrumentos técnicos y de sus instancias operativas

(Fernández, 2000).

En este contexto, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” puede constituir un enfoque integrador emergente, que debería entenderse como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado plan de desarrollo urbano, que está orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del desarrollo urbano sostenible: (Castillo, 2018; Sofeska, 2016)

- La complementariedad urbano - territorial, vinculada a la implementación de propuestas de acondicionamiento territorial sostenible y de crecimiento urbano.

- La competitividad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de generación y difusión de ventajas competitivas en la ciudad y en su territorio de influencia, para atraer inversiones, desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo, y ofrecer mejor calidad de vida a su población; en el contexto del mercado nacional, internacional y del mundo globalizado.

- La funcionalidad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de zonificación urbana, movilidad urbana sostenible y equipamiento urbano.

- La calidad urbanística y paisajística, vinculadas a la implementación de propuestas de mantenimiento, recuperación o acondicionamiento físico de espacios públicos, patrimonio urbanístico monumental, patrimonio

arqueológico, y del entorno de la ciudad; de acuerdo a sus potencialidades recreativas, turísticas, ecológicas, paisajistas y culturales.

- La sustentabilidad ambiental, vinculada a la implementación de propuestas de ordenamiento, recuperación ambiental, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, para el manejo adecuado de la huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de pandemias y epidemias.

- La gestión de riesgos de desastres, vinculada a la estimación, prevención, reducción de riesgo de desastres en la sociedad, así como a la adecuada preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre.

- La equidad social urbana, vinculada a la implementación de propuestas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, de acceso al suelo y a programas de vivienda, y de regeneración urbana para estratos sociales bajos en la ciudad.

- La identidad cultural, vinculada a la implementación de programas de educación vial, educación ambiental y gestión de riesgo de desastres, educación ciudadana, cultura urbana, revaloración de la identidad cultural local e interculturalidad.

- La gobernanza urbana, vinculada a la implementación de propuestas de modernización institucional; de mecanismos de concertación interinstitucional, participación ciudadana, seguridad ciudadana; y de seguimiento y evaluación de planes urbanos y territoriales.

En este contexto, se requiere la “planificación, promoción, implementación y regulación integrada del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano”, con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú, al ducentésimo aniversario de la creación de la Provincia Litoral del Callao, y al segundo cincuentenario del siglo XXI.

3. VISIÓN Y OBJETIVOS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DEL CALLAO METROPOLITANO AL AÑO 2050

En tal virtud, es urgente y necesario que se formule, apruebe e implemente progresivamente el “Plan de Desarrollo Metropolitano del Callao 2021-2040 con Visión al 2050”, teniendo como horizontes de planificación, el Bicentenario de la Independencia del Perú en el 2021, el 200° Aniversario de la Creación de la Provincia Litoral del Callao en el 2036, y la segunda mitad del Siglo XXI que se inicia el 2050.

Para dicho horizonte de planificación, se requiere una “Visión de Desarrollo Urbano Sostenible del Callao Metropolitano al 2050”, que contenga los nueve componentes del desarrollo urbano sostenible, razón por la cual proponemos la siguiente:

“Callao es una Metrópolis moderna y competitiva en el mercado global; centro industrial, comercial y de servicios de nivel internacional (competitividad urbana). Primer hub aeroportuario de Sudamérica y primer centro portuario de la cuenca marítima del Pacífico Sur. Centro turístico, cultural y gastronómico de nivel nacional

(complementariedad urbano - territorial).

Es una ciudad ordenada, policéntrica y compacta, con equipamiento urbano adecuado, estructurada por un sistema intermodal e integrado de movilidad urbana sostenible. Metrópolis Regional que conforma junto con la Metrópolis de Lima, la emergente Megalópolis Lima Callao, dinamizadora del Sistema Nacional de Centros Poblados y de la Macrorregión Litoral Central (funcionalidad urbana).

Urbe con calidad urbanística y paisajística, con espacios públicos y áreas verdes atractivos; con zona monumental, patrimonio cultural, urbanístico, arquitectónico y arqueológico recuperado y puestos en valor. Con acondicionamiento ecoturístico - recreativo de sus bordes costeros y fluviales, y con tratamiento paisajístico de su entorno ecológico (calidad urbanística y paisajística).

Ciudad sustentable y saludable, por el uso racional de sus recursos y el manejo adecuado de su huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de pandemias y epidemias (sustentabilidad ambiental). Ciudad segura y resiliente, por su prudente gestión de riesgos de desastres, que protege sus líneas vitales y reduce la vulnerabilidad de sus áreas urbanas críticas (gestión de riesgos de desastres).

Población con inclusión social, con aceptables niveles de vivienda y servicios básicos, y con procesos de regeneración urbana (equidad social urbana). Con una diversidad cultural que enriquece la síntesis de la identidad

cultural chalaca (identidad cultural).

Centro urbano planificado y gobernable, por su gestión municipal inteligente y transparente, por la participación de su población organizada y empoderada, y por su seguridad ciudadana (gobernanza urbana). Todo ello, con el fin de proporcionar mejores condiciones de bienestar a sus habitantes y visitantes.

A fin de alcanzar progresivamente la “Visión de Desarrollo Urbano Sostenible del Callao Metropolitano al 2050” que se plantea, se proponen los siguientes “Objetivos Estratégicos de Desarrollo Urbano Sostenible” para dicha Metrópolis:

- Fortalecimiento y promoción de competitividad urbana del Callao Metropolitano.
- Ordenamiento urbano y tratamiento paisajístico del Callao Metropolitano.
- Estructuración de sistema intermodal de movilidad urbana sostenible en el Callao Metropolitano (Castillo, 2017ab).
- Ordenamiento ambiental y gestión de riesgos de desastres del Callao Metropolitano.
- Promoción de equidad social urbana e identidad cultural en el Callao Metropolitano.
- Fortalecimiento y modernización de gobernanza urbana del Callao Metropolitano.

Cada uno de estos objetivos estratégicos requerirá de estrategias de desarrollo urbano sostenible, las mismas que a su vez se concretarán en un conjunto concordado de

programas y proyectos de inversión, los cuales constituyen los mecanismos más eficaces para implementar el “Plan de Desarrollo Metropolitano de la Provincia Constitucional del Callao 2021-2040 con Visión al 2050”.

CONCLUSIONES

En suma, considerando que el año 2019 ha sido un año de cambio de autoridades regionales y locales, el 2020 es un año de post pandemia y de formulación de planes. Este contexto general debería ser la ocasión propicia para el relanzamiento de la imagen institucional y del rol de la Municipalidad Provincial del Callao – MPC (2020), en la conducción, orientación y regulación de la planificación del desarrollo urbano sostenible del Callao Metropolitano; a fin de retomar el proceso de la planificación urbana del Callao, que se inició en 1994, y se dio puntualmente en 2011 y 2018, con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú, al ducentésimo aniversario de la creación de la Provincia Litoral del Callao, y al segundo cincuentenario del siglo XXI.

Todo ello, en el contexto del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública de desarrollo urbano sostenible en el Perú, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Nueva Agenda Urbana, y del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. Además, esta política pública nacional debiera ser concretada a nivel local, a través de la formulación e implementación de planes de acondicionamiento territorial sostenible, de desarrollo

urbano sostenible, de movilidad urbana sostenible, de acción ambiental, y de gestión de riesgos de desastres, entre otros; en el entendido que el futuro del desarrollo del país se decidirá en nuestras urbes, si se acepta el reto de convertirlas progresivamente en ciudades sostenibles (Castillo, 2018; Yigitcanlar & Kamruzzaman, 2015; Yigitcanlar & Teriman, 2015).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bibri, S.E.; Krogstie, J. & Kärrholm, M. 2020. Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability. *Developments in the Built Environment*, 3: 100021.
- Castillo, R. 2017a. *Propuestas generales con respecto al territorio, al desarrollo urbano y la vivienda en el Perú*. Comisión Regional de Planificación y Habilitaciones Urbanas. *Revista CAPLIMA* 1: 60-65.
- Castillo, R. 2017b. *Aportes al Proyecto de Ley que crea la autoridad de transporte Urbano para Lima y Callao*. Comisión Regional de Planificación y Habilitaciones Urbanas. *Revista CAPLIMA*, 2: 44-46.
- Castillo, R. 2018. Hacia una Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú. *Paideia XXI*, 8: 139-160.
- Castillo, R. 2019. El Instituto Metropolitano de Planificación - IMP de la Municipalidad de Lima 1991-2020: 29 años de la historia no contada. *Paideia XXI*, 9: 95-112.
- Castillo, R. 2020a. Hacia el desarrollo urbano sostenible de la Megalópolis Lima Callao, Perú, al 2050. *Paideia XXI*, 10: 149-172.
- Castillo, R. 2020b. Hacia el desarrollo urbano sostenible de la Costa Verde de la Megalópolis Lima Callao, Perú, al 2050. *Paideia XXI*, 10: 203-231.
- Cepeliauskaite, G. & Stasiskiene, Z. 2020. The Framework of the principles of sustainable urban ecosystems development and functioning. *Sustainability*, 12: 720.
- CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). 1993. Primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Barcelona, España.
- De Mattos, C. 2001. *De la Planificación a la Governance: Implicaciones para la Gestión Urbano - Regional*. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Fernández-Güell, J. 1997. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.
- Fernández, R. 2000. *La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 1998. *Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá - Colombia.
- INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 2001. *Manual de Planifica-*

- ción Urbana Local*. Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Lima, Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2000. *Compendio Estadístico 1999 -2000*. Dirección Nacional de Estadística e Informática Departamental. Lima, Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2017. XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Lima, Perú.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2020. <https://www.mef.gob.pe/es/estadisticas>
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente). 2001. *La Problemática Urbana en España: Bases para la Definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible*. Madrid, España.
- MPC (Municipalidad Provincial del Callao). 2018. *Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Provincia Constitucional del Callao 2011-2022*. Ordenanza Municipal del Callao N° 023-2018. Callao, Perú.
- MPC (Municipalidad Provincial del Callao). 2020. <https://www.municallao.gob.pe/index.php/municipalidad/12-ciudad>
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa Nuestras Ciudades). 2013. *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013 - 2021*. Aprobado por la Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por Decreto Supremo N° 083-2012-PCM, mediante el Acta N° 007-2014. Lima, Perú.
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa Nuestras Ciudades). 2015. *Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades*. Resolución Ministerial N° 193-2015-VIVIENDA. Lima, Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2016. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible*. Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Lima, Perú.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Urbano Sostenible*. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas - ONU. Nueva York, Estados Unidos de América.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2016. *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III. Quito, Ecuador.
<https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Ortega, M. 2001. *Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible*. Jefatura del Área de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.
- Paller, J. 2020. Everyday politics and sustainable urban development in the Global South, area development and policy, doi: 10.1080/23792949.2020.1799716

- Pearce, D.W. & Turner, R.K. 1990. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Profiroiu, C. & Bodislav, D. & Burlacu, S. & Radulescu, C. 2020. Challenges of sustainable urban development in the context of population growth. *European Journal of Sustainable Development*, 9: 51-57.
- Sofeska, E. 2016. *Relevant factors in sustainable urban development of urban planning methodology and implementation of concepts for sustainable planning*. Planning Documentation for the Master Plan Skopje 2001-2020. *Procedia Environmental Sciences*, 34: 140-151.
- Tang, H.T. & Lee, Y.M. 2016. The making of sustainable urban development: A synthesis framework. *Sustainability*, 8: 492.
- UDEP (Universidad de Piura). 2020. *Programa de Especialización - Lima 2050: Planificación Urbana para una Megaciudad Resiliente e Inteligente*. <http://udep.edu.pe/ingenieria/urbanismo/>
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. *Educación para el desarrollo sostenible*. <https://es.unesco.org/themes/educacion-desarrollo-sostenible>
- Uribe, C. 2008. *Un modelo para armar: Teorías y conceptos de desarrollo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Wang, Y.; Yuan, G.; Yan, Y. & Zhang, X. 2020. Evaluation of sustainable urban development under environmental constraints: A case study of Jiangsu Province, China. *Sustainability*, 12: 1049.
- Yigitcanlar, T. & Kamruzzaman, M. 2015. Planning, development and management of sustainable cities: A commentary from the guest editors. *Sustainability*, 7: 14677-14688.
- Yigitcanlar, T. & Teriman, S. 2015. Rethinking sustainable urban development: Towards an integrated planning and development process. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 12: 341-352.

Received September 7, 2020.

Accepted October 15, 2020.