

# REPENSAR LA METRÓPOLIS DESDE EL CALLAO

Reflexiones a partir de la experiencia del PDM Callao al 2040

*Franklin A. Velarde, Claudia Amico, Pedro Indacochea, Silvana Corro, Gustavo Díaz*

---

**Franklin A. Velarde** es urbanista con maestría en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y estudios de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es docente Arquitectura PUCP, y miembro del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Ciudades y Territorios Urbanos (InciTU-PUCP) y del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (Conurb-PUCP). Conformó el equipo del PDM Callao.

**Claudia Amico** es urbanista por la maestría en Procesos Urbanos y Ambientales de la Universidad EAFIT, Medellín, y arquitecta por la Universidad de Sheffield. Es miembro del Grupo de Investigación Conurb (PUCP), ha sido parte del equipo del PDM Callao y es consultora para Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Pedro Indacochea** es magíster en Urbanismo para el Desarrollo por la Escuela de Urbanismo de París. Egresado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Ricardo Palma (URP). Especialista en planificación y gestión de diseño inclusivo. Ha sido parte del equipo del PDM Callao.

**Silvana Corro** es magíster en Urbanismo por la Universidad Tecnológica de Delft, Holanda. Titulada en Arquitectura por la PUCP, con especialización en Planificación Territorial. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (PUCP) y miembro del Grupo de Investigación Conurb (PUCP). Forma parte del equipo del PDM Callao.

**Gustavo Díaz** es magíster en Urbanismo por la Universidad de Harvard y arquitecto por la PUCP. Es docente de universidades de Perú y Estados Unidos, y miembro del grupo de investigación Conurb (PUCP). Se ha desempeñado profesionalmente en los sectores público y privado. Forma parte del equipo del PDM Callao.

A partir de enfoques que reconceptualizan el paradigma de «metrópolis portuaria y aeroportuaria», en el presente ensayo reflexionamos sobre el urbanismo *a la chalaca*, que trata de armonizar las grandes dinámicas logísticas y de transporte con la diversidad ecológica, las identidades locales, el patrimonio monumental y el hábitat urbano. Recogemos aprendizajes del proceso metodológico seguido para la formulación del Plan Metropolitano del Callao al 2040, una apuesta de planificación participativa y transdisciplinaria surgida en el contexto de la pandemia por el covid 19. Buscamos evidenciar la necesidad de pensar el Callao más allá de su vinculación con Lima Metropolitana, partiendo de sus particularidades urbano-territoriales y de la calidad de vida de sus habitantes.



Imagen 1. Vista aérea del distrito de Ventanilla. Fuente: Equipo del PDM Callao.

### DE UN URBANISMO CENTRADO EN LIMA HACIA UN URBANISMO CHALACO

Los enfoques sobre los cuales se construyen la visión y las propuestas de un plan metropolitano tienen un rol determinante para su futuro. El enfoque urbanístico que prima en la visión metropolitana del Callao remite a su rol funcional y estratégico en el marco del desarrollo económico nacional. La ubicación del Callao, y la concentración de equipamientos y servicios portuarios y aeroportuarios, le confieren ventajas competitivas y comparativas que contribuyen notablemente al desarrollo del país. En tal sentido, es indispensable orientar los ejes de la propuesta urbana hacia el fortalecimiento de su competitividad, así como hacia la articulación metropolitana y regional del desarrollo portuario y aeroportuario.<sup>1</sup>

En efecto, tanto el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao, conocido como Planmet (1992) como el Plan Urbano Director del Callao (1995) —y otros planes territoriales o sectoriales más recientes— le asignan conceptualmente al Callao una identidad territorial homogénea, de «ciudad puerto», económicamente estratégica, con lo que limitan tanto la lectura como posibles propuestas que se adapten a los múltiples atributos territoriales, urbanísticos e identitarios que configuran su territorio:

En la Provincia Constitucional del Callao se consolidarán actividades urbanas especializadas de apoyo a la exportación e importación de productos, y a la pesca industrial y de consumo humano, teniendo en cuenta su condición de primer puerto del país; lo que demandará su modernización y ampliación (Planmet 1992: 88).

Vista en retrospectiva, la visión urbanística del Callao que le asigna un rol complementario a Lima no ha tenido un impacto significativo para chalacos y chalacas en términos de equidad territorial. Ello se evidencia en fuertes contrastes en cuanto a la distribución de equipamientos, los diferentes grados de consolidación del tejido urbano y una calidad del hábitat aún precaria en las áreas urbanas del norte y del sur del Callao. Asimismo, los planes urbanos y estratégicos precedentes han definido una política de desarrollo que subordina la urbanidad local a la actividad económico-productiva nacional; esto se refleja en que el 80% de las inversiones urbanas se articula a la competitividad de la actividad portuaria y aeroportuaria.<sup>2</sup> De ahí que las voces ciudadanas activas del proceso participativo hayan reivindicado, durante toda la socialización del PDM, que lo *chalaco* debe ser el punto de partida para su propuesta metropolitana; por eso plantean, por ejemplo, repensar el rol metropolitano y local de la protección de los humedales de Ventanilla.

El proceso de formulación del PDM Callao se interroga, entonces, sobre cómo concebir un plan para el Callao que redefina su visión metropolitana partiendo de lo local y que restituya su heterogeneidad urbanística. Si bien el marco de planificación actual no favorece el desarrollo de un plan urbano único para toda el área metropolitana, Lima y Callao elaboran sus planes metropolitanos sobre la base de una trama de análisis y propuestas comunes que promueven esta visión articulada. Tal reflexión permite redefinir la perspectiva y los paradigmas sobre los cuales es posible construir una visión y un modelo metropolitano a la medida de su propia urbanidad; es decir, un plan que oriente un desarrollo urbano del Callao ponderando su problemática y sus atributos singulares respecto a su condición marítima, su

red ecológica, su patrimonio e identidades urbanas; y que, asimismo, pueda articular las propuestas de escala metropolitana para cerrar brechas de desarrollo urbano local. Un *urbanismo a la chalaca* requiere repensar en qué medida la identidad portuaria define su rol metropolitano, y conjugar lo local con lo metropolitano. Un paso inicial es entender qué significa el paradigma de «ciudad-puerto» en el contexto del Callao.

### **METRÓPOLIS PORTUARIA Y AEROPORTUARIA: HACIA UN PARADIGMA URBANO HETEROGÉNEO**

La relación entre los puertos y las ciudades se aborda en la actualidad a partir del análisis orientado hacia un funcionamiento eficiente de la infraestructura portuaria y de las dinámicas de transporte de carga a escala metropolitana, dejando de lado, usualmente, la escala humana.

A lo largo del siglo XX, las actividades portuarias y su infraestructura logística —almacenes, dársenas, accesos, etc.— dejaron de tener una relación activa y funcional con los barrios y equipamientos urbanos cercanos —mercados, plazas, calles, etcétera— debido a su relocalización en perímetros intraportuarios, comúnmente cercados, controlados y aislados. Esto trajo consigo procesos de degradación urbana y desarticulación de las actividades económicas locales —establecimientos comerciales, edificios gubernamentales, etcétera— y de la vida pública (Fedele y Domínguez 2015).

La experiencia urbana del Callao permite sumarle a lo ya descrito reflexiones que parten de otro equipamiento logístico: el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Sus equipamientos

logísticos complementarios reproducen las lógicas antes mencionadas, en su relación con la metrópolis y el tejido urbano inmediato, debido a que concentra intramuros gran parte de sus actividades, dejando a la ciudad bordes poco permeables y usos de suelo monofuncionales.

En este sentido, el PDM Callao nos permite explorar la relación entre las características y los emplazamientos del equipamiento portuario y aeroportuario, por un lado, y el desarrollo urbano de la metrópolis y los barrios, por otro. Se busca conceptualizar, desde el Callao un paradigma de «Metrópolis Portuaria – Aeroportuaria» que permita una planificación y gestión urbana multiescalar, que reconozca e incorpore las heterogeneidades del territorio y sus habitantes. La idea es equilibrar la importancia y eficiencia del equipamiento logístico, así como las dinámicas de transporte, con la conservación de las diversas unidades ecológicas y la reproducción de la vida cotidiana en condiciones de equidad y justicia espacial.

La saturación de vías, por ejemplo —producto de la intensa circulación de transporte de carga—, se traduce en horas de viaje extra que se restan al día de una persona que debe ir a trabajar, estudiar o descansar. Así también, la ocupación extensiva del suelo por usos logístico-industriales significa tener como vecino un lote de almacenes o la calle ocupada por camiones, lo que afecta el derecho al uso del espacio público. Estas situaciones son consecuencia, muchas veces, de decisiones sobre el territorio orientadas a beneficiar dinámicas logísticas y de transporte, sin tomar en cuenta sus efectos sobre la calidad de vida y las formas de habitar de las personas.



**Imagen 2.** Vista aérea del Terminal Portuario del Callao. Fuente: Equipo del PDM Callao.

De ser permeables las márgenes del puerto contiguas al Centro Histórico, estas tendrían el potencial de convertirse en —y promover— espacios de uso público, así como de articular actividades vinculadas al turismo histórico-cultural y ecológico-marítimo. Esto aportaría a la reconfiguración del desarrollo urbano en el litoral. De igual manera, el entorno desvinculado del aeropuerto puede aprovechar la potencialidad de los proyectos de transporte masivo vecinos para dinamizar sus usos mediante el redesarrollo de sus suelos. Todo esto, a partir de un nuevo modelo de gestión que facilite la llegada de comercio, oficinas, espacios de entretenimiento o educación, entre otros.

A partir de un urbanismo multiescalar y transdisciplinario, es necesario vincular a diversos actores como parte de los procesos de planificación. Mientras que un modelo urbano homogeneizante busca concentrar y atribuirle importancia solo a los grandes equipamientos y dinámicas logísticas —a menudo en detrimento de las formas de habitar locales—, un modelo metropolitano heterogéneo posibilita un tejido socioespacial policéntrico y más equitativo. Esto permite redistribuir la oferta de acciones y obra pública en beneficio de las necesidades de las personas y el territorio, democratizando y ampliando las voces y los espacios de toma de decisión sobre la ciudad.

El proceso del PDM Callao busca sumar a nuevos actores a los espacios de toma de decisión a partir de la socialización y retroalimentación tanto del análisis urbano como de las propuestas metropolitanas. Así, procura elaborar un modelo metropolitano diverso y dinámico que los involucre activamente en el desarrollo de la ciudad y de sus barrios.

### REFLEXIONES URBANAS DESDE/PARA EL CALLAO

Un proceso fundamental del PDM Callao es el mapeo riguroso del territorio partiendo de una concepción dinámica. El análisis identifica diversos ecosistemas altamente cambiantes —incluso en un par de décadas—, como la aparición de humedales por el cambio de uso de suelos, la diversa función de los ríos en la ganancia de suelo al mar y los efectos del fenómeno de El Niño en deltas y lomas costeras. Asimismo, analiza la transformación de la infraestructura ecológica en el territorio por efecto de oleajes y ríos que generan erosión o sedimentación en el litoral —prevista o indeseada—, pero que a la vez pueden crear espacios para albergar biodiversidad, como es el caso no planeado del humedal Poza de la Arenilla.<sup>3</sup> Diversas propuestas del PDM Callao se basan en el entendimiento de estas dinámicas, para usarlas a su favor.

El Callao resulta una paradoja en términos ecológicos y de espacios públicos: es afortunado por contar con una amplia diversidad de ecosistemas —dos ríos y sus deltas, humedales, mar, playas, islas y lomas costeras—, pero posee un déficit tremendo de espacio públicos, vegetación y árboles, en un contexto de contaminación del aire que genera graves problemas de salud.<sup>4</sup> Ante esto, es necesario cambiar el paradigma de conservación pasiva a uno que conciba estos ecosistemas como insumo crucial para el desarrollo urbano, lo que se materializa en tres enfoques: a) como creación de una red extensa de espacios públicos y ecológicos; b) como herramienta contra la contaminación



Imagen 3. Vista aérea del delta del Chillón. Fuente: Equipo del PDM Callao.

ambiental, a modo de infraestructura verde y con valorización económica de sus beneficios; y c) como ventaja competitiva de atracción metropolitana para desarrollos urbanos.

Otra paradoja del Callao es el limitado uso del mar como espacio cultural y recreativo: según estudios del PDM, solo el 10% del litoral se encuentra habilitado para estos usos, lo que en la cotidianidad de los chalacos equivale a su desconexión del mar. Se plantea, entonces, fomentar una nueva cultura urbana impulsada por la reconquista del litoral, con proyectos que permitan actividades recreativas o educativas que sobrepasen los conceptos tradicionales o genéricos referidos solo al disfrute de los paisajes de playa. Los proyectos buscan integrar paisajes portuarios, pesqueros y de infraestructura de defensa costera, así como zonas intermareales, deltas e islas; y, además, intensificar actividades recreativas actualmente en auge, como natación en aguas marinas, kayak, turismo subacuático, pesca recreativa y maricultura educacional, entre otras.

En el proceso de formulación de proyectos basados en potenciales del Callao como los mencionados, una de las metodologías sustanciales es la cuantificación y proyección de sus efectos. Calibrar los beneficios resulta importante para no caer en subestimaciones o sobreestimaciones, lo que evita propuestas retóricas sin correlato concreto. Uno de los casos en los que mejor se manifiesta esto es en la calibración de los efectos de aprovechar, junto a proyectos de transporte, ventajas competitivas del Callao como los proyectos de recuperación del litoral y de revalorización del patrimonio, para generar ejes de desarrollo y nuevas centralidades.<sup>5</sup> Esto permite definir límites para dichos potenciales urbanos y contrastar las magnitudes a escala metropolitana con Lima, teniendo en cuenta el contexto actual hipercentralizado, por la gran fuerza gravitacional de las centralidades en las zonas sur y centro de Lima (Vega Centeno y otros 2019). Gracias a estas calibraciones es posible reconocer tanto la magnitud del impacto urbano como la especialización de las centralidades del Callao; y con ello, afirmar escenarios que evidencian que centralidades como el Centro Histórico del





**Imagen 4.** Equipo del PDM Callao en sesión colaborativa de trabajo. Fuente: Equipo del PDM Callao.

Callao y Costa Central podrían ser de mayor jerarquía urbana que las de Lima Norte o el sector de San Miguel.<sup>6</sup> Esto resulta estratégico para la planificación, debido a que las estrategias de gestión del suelo y de la vivienda se podrían orquestar según las diversas magnitudes de las futuras dinámicas urbanas.

### **INNOVACIONES PARA UN PLAN EN PANDEMIA**

La pandemia ha dispuesto nuevas exigencias que permiten repensar los procesos y las lógicas de planificación y participación: se borran jerarquías ante la ausencia de escritorios, se radicalizan las oportunidades detrás de las nuevas herramientas virtuales y se generan espacios de trabajo más horizontales, al tener todas las personas el mismo lugar en la pantalla. En congruencia con esto, las principales innovaciones metodológicas del PDM radican en el enfoque dirigido hacia la transdisciplinariedad, los métodos prospectivos y el abordaje de los procesos de participación.

La necesidad de un enfoque transdisciplinar para la elaboración de un plan urbano se sugiere en la mayoría de manuales y aproximaciones conceptuales para analizar desde las formas de habitar hasta los sistemas físico-espaciales del territorio; sin embargo, en pocas oportunidades existe, de parte de cada profesional participante, una real apertura para llevar a cabo un verdadero proceso de aprendizaje entre disciplinas. Para lograr esta apertura, en el PDM tenemos la convicción de que cada pieza es importante y aporta significativamente al proceso colaborativo; igualmente, se borran los límites entre las generaciones y se valoran tanto la experiencia y la capacidad como la creatividad. Este intercambio solo funciona cuando en cada

integrante existe la convicción de que es necesario tener iniciativas y resolver sobre la base de un pensamiento propositivo, crítico y, sobre todo, proyectual. El espíritu colaborativo es fundamental para generar una mayor motivación en el equipo: al existir más espacios de escucha, se genera una mayor confianza para aportar al proceso.

La planificación exige proyectar escenarios y situaciones posibles cimentados en indicadores que permitirán medir las transformaciones en el tiempo. Esto no se asume como un proceso lineal —ya que implica un cierto grado de experimentación—, sino que requiere modelación y calibración de las potencialidades, así como calcular la capacidad de soporte de un territorio para cada posible eje de transformación. En este proceso de reflexión, abierto y enfocado en proyecciones específicas, se realiza un análisis más profundo de los componentes territoriales, que revierte al proceso y al diagnóstico, lo que nos permite aterrizar en conclusiones más fundamentadas y creativas.

El diseño de la estrategia de participación implica una búsqueda constante de canales adecuados para interactuar con vecinos y vecinas de mayor edad; asimismo, para escuchar y abrir el debate a colectivos jóvenes, grupos de investigación e instituciones que tienen aportes y demandas concretas. Se vuelven fundamentales aquellos espacios constantes de socialización en los que se integran voces que nunca se han escuchado entre ellas; y en paralelo, la planificación pone en marcha mecanismos que les permitirán participar en la implementación misma del plan. Cada aporte individual al debate permite *aterrizar* la mirada metropolitana a lo local; chalacas y chalacos pueden sentir que las especificidades que relatan se integrarán a una nueva y diferenciada visión urbana para el Callao.

## CONCLUSIONES

Las apuestas del PDM Callao parten de proyectar un *urbanismo a la chalaca* que permita repensar su territorio y su desarrollo urbano más allá de su vinculación con Lima Metropolitana y de su rol funcional respecto a esa zona; y que pondere, asimismo, sus particularidades urbano-territoriales y la calidad del hábitat local de sus residentes.

Las enseñanzas de la pandemia tienen múltiples dimensiones. Nos muestran la necesidad de replantear e innovar la metodología y las formas de trabajo de los equipos de planificación, así como las estrategias de participación y socialización del proceso. Frente a la crisis climática y el déficit de hábitats saludables, se vuelve imperante encontrar métodos efectivos para la valorización de la infraestructura ecológica, integrándola al paisaje, y crear espacios públicos para construir ciudades más resilientes.

La reconceptualización del paradigma de “Metrópolis Portuaria – Aeroportuaria” da cuenta de visibilizar y promover diversos procesos de democratización de la ciudad. Un enfoque de justicia y equidad espacial, con una visión multiescalar y heterogénea, hace que más actores y organizaciones sean partícipes del desarrollo urbano, con lo que se amplía la base de participación y se vuelve más diversa.



Imagen 5. Vista aérea del delta del Chillón. Fuente: Equipo del PDM Callao.

## NOTAS

- 1 El Terminal Portuario del Callao, responsable del flujo del 34% de la carga a nivel nacional (APN 2020: 22), y el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, con 23,6 millones de pasajeros anuales (LAP 2020: 5), son dos de los equipamientos logísticos y de transporte más importantes del Perú. Por esto ambos tienen un impacto significativo en el desarrollo económico del país y del Callao, pero también un impacto directo sobre la calidad de vida de chalacos y chalacas.
- 2 Datos resultantes del diagnóstico de *Gobernanza del PDM Callao 2040*.
- 3 Ecosistema que se originó como consecuencia de la construcción de rompeolas en el sur de La Punta durante la década de 1960.
- 4 El diagnóstico del PDM indica una proporción de espacio público de 3,35 m<sup>2</sup>/hab.
- 5 Entre estos, proyectos ya previstos —como el Anillo Vial Periférico, la Línea 2 del Metro y la avenida Canta Callao—, que, sumados a los proyectos viales y de transporte público del PDM Callao, generarán nuevos radios de cercanía respecto a poblaciones actualmente alejadas del Callao —como San Juan de Lurigancho, Lima Norte y Lima Sur—.
- 6 Costa Central es una propuesta de nueva centralidad cerca del óvalo 200 Millas, basada en la futura confluencia de proyectos de transporte masivo en las intersecciones de las avenidas Gambetta, Faucett e Izaguirre, con un gran potencial para reconversión del suelo industrial actual y por ser parte del proyecto de reconversión del litoral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Planmet, Consejo Provincial de Lima. (1992). *Plan de desarrollo metropolitano de Lima-Callao 1990-2010*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Autoridad Portuaria Nacional (APN) (2020). *Plan Maestro del Terminal Portuario del Callao*. 30 de noviembre del 2020, de Plataforma digital única del Estado Peruano Sitio web: <https://www.gob.pe/institucion/apn/informes-publicaciones/1423305-plan-maestro-del-terminal-portuario-del-callao>
- Fedele, Javier y Luis Domínguez Roca (2015). Puerto y ciudad. *Transporte y Territorio*, n.º 12, pp. 1-15.
- Lima Airport Partners (LAP) (2020). *Presentación de los planes de desarrollo del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez*. Presentación preparada para el PDM Callao.
- Vega Centeno, Pablo; Manuel Dammert Guardia, Paola Moschella, Marta Vilela, Viktor Bensús, Graciela Fernández de Córdova, Omar Pereyra (2019). *Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.