ITU

folleto de divulgación técnica

13

SUMARIO

EL CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL

Acotaciones para el Plan Director de la ciudad de Montevideo (1957).

Por el Arq. Carlos Gómez Gavazzo (Director del I.T.U. y miembro de la Comisión Asesora del Concejo Dptal. de Montevideo para el Plan Director de la ciudad).

INSTITUTO DE TEORIA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO
FACULTAD DE ARQUITECTURA - MONTEVIDEO - URUGUAY

ACOTACIONES PARA EL PLAN DIRECTOR

DE LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

°

EL CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL

C. Gómez Gavazzo

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - Facultad de Arquitectura - Montevideo - Uruguay - Agosto de 1960

I N D I C E

I. Consideraciones Generales.....pág. 1

II. El orden ético en la estructura edilicia del Centro de Gobierno " 5

III. Orientación de las soluciones para el Centro de Gobierno Nacional..... " 17

IV. Análisis de la organización descentralizada para el Centro de Gobierno Nacional en el centro de la ciudad..... " 19

V. Proceso de realización..... " 25

VI. Apéndice..... " 29

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El propósito de erigir el CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL en la ciudad de Montevideo no es un problema nuevo.

A partir de la primer iniciativa que hubo de concretarse en la construcción de un nuevo palacio de Gobierno, a principios de este siglo, en el lugar que hoy ocupa el Palacio Municipal, se sucedieron muchos intentos sin pasar ninguno de una primera etapa de localización.

Parecería como si aquella primera iniciativa no hubiese llenado las exigencias totales de una consulta acabada en tal sentido, ya que a raíz de ella, suscítose el Concurso Internacional de Proyectos, para "solucionar el problema general de las avenidas y los edificios públicos", destacando en el mensaje respectivo que los palacios de Gobierno y Legislativo se ubicaban sin correlación alguna con el trazado de "avenidas de desahogo y embellecimiento futuro", y agregando que "los paseos públicos y los edificios con ellas (las ciudades) relacionados, deben ser considerados muy especialmente, con tanto mayor razón cuanto que los valiosísimos intereses íntimamente ligados a su trazado hacen poco menos que imposible, económicamente, reconsiderar lo ya hecho a medida que la ciudad va adquiriendo importancia" (1).

---

1 "La Planificación urbanística en la evolución de Montevideo". Arq. A. Ricaldoni, 1942 - Conferencia.

Distintas soluciones para el problema, fueron presentadas a este certamen internacional, y de su resultado puede extraerse como consecuencia la coincidencia de la mayoría de los proyectos premiados en señalar como ubicaciones preferentes: la zona marginal al Bv. Artigas, al norte de 8 de Octubre lado este,y el cruzamiento de 18 de Julio y Sierra, la primera propuesta por Guidini y la otra por Baroffio y Ebrard, en tanto que Brix asignaba una posición central, criticada por "su falta de monumentalidad".

Años más tarde, en 1930, el Arq. Cravotto retoma en su plan la proposición de Guidini, disponiendo el CENTRO DE GOBIERNO, como en todos los proyectos citados, con una importante y directa relación vial con el Palacio Legislativo.

Finalmente en 1941, la Dirección del Plan Regulador, sitúa el CENTRO en el área nor-oeste de la intersección Bv. Artigas y 8 de Octubre, con una importante relación espacial sobre este caracterizado centro de circulación y unido al Palacio Legislativo por un secundario enlace viario, con el cual -a nuestro juicio- no llega a cumplir su cometido.

Sobre la base de este último estudio y sin mediar una tácita aprobación del mismo, siguióse preparando a sus efectos, una remodelación de la zona (1), no faltando hasta la iniciativa de abrir la importante y jerarquizada avenida que, uniendo ambos centros existentes, afirmara el necesario complemento vial que el proyecto en cuestión no había formulado. (2)

Es importante señalar que, en todas las soluciones citadas, el tema que se discute es siempre el de la localiza-

---

1 Consecuentemente con los planes de la técnica municipal, carente de orientación y apoyo de la autoridad política.

2 Proyecto de avenida diagonal entre el Palacio Legislativo y la confluencia de Bv. Artigas y 8 de Octubre, cuyo trazado fue aprobado y luego suprimido.

ción y jerarquización del CENTRO, en relación al sistema vial y el Palacio Legislativo, ya que en ningún momento se considera la estructura de su composición, debiendo suponerse que ésta, por su naturaleza ya constituye de por sí una agrupación de edificios en proximidad o que ese aspedto ha de formularse en etapas posteriores a la elección del sitio.

Es recién en el año próximo pasado, que con motivo de volverse a plantear, -una de tantas veces- la necesidad de estudiar la ubicación de los edificios para oficinas del Poder Ejecutivo, que se recuerda en el seno del Consejo Nacional de Gobierno, la existencia de los estudios citados y se acuerda que el Ministerio de Obras Públicas presente el proyecto que en definitiva actualice el problema y le dé solución, no sin antes expresarse discrepancias o dudas sobre la conveniencia de un agrupamiento edilicio de tal naturaleza (1).

En respuesta a este requerimiento surge el esbozo de CENTRO, propuesto por la Asesoría Técnica de aquel Ministerio y que obra actualmente en la Comisión Asesora para la Formulación del Plan Director, situando en definitiva la composición en la misma zona elegida por la Dirección del Plan Regulador, pero al este del Bv. Artigas.

En este esbozo, no se tienen en cuenta las observaciones formuladas en el Consejo Nacional y se afirma la tesis del concepto arquitectónico tradicional de centro cívico, como agrupamiento ordenado de edificios. Al mismo tiempo, la composición no guarda relación alguna con el Palacio Legislativo.

---

1 El Sr. Luis Batlle Berres expresó su opinión diciendo: "Intuitivamente no soy muy partidario de los Centros Cívicos...", agregando luego que a su modo de ver, las obras públicas deberían distribuirse en la ciudad, pues significaban valiosos impulsos del Estado a los barrios y no era justo que un centro beneficiara a una sola zona de ella. Continuó diciendo que "respetaba la opinión del Sr. Ministro, etc.".-

Puede colegirse que el elevado costo de adquisición de tierras y ejecución de obras que plantean los últimos proyectos formulados ha venido contribuyendo poderosamente para que hasta el momento no haya cristalizado un propósito que ya tiene su historia.

Cincuenta años de historia parece mucho tiempo para dudar.

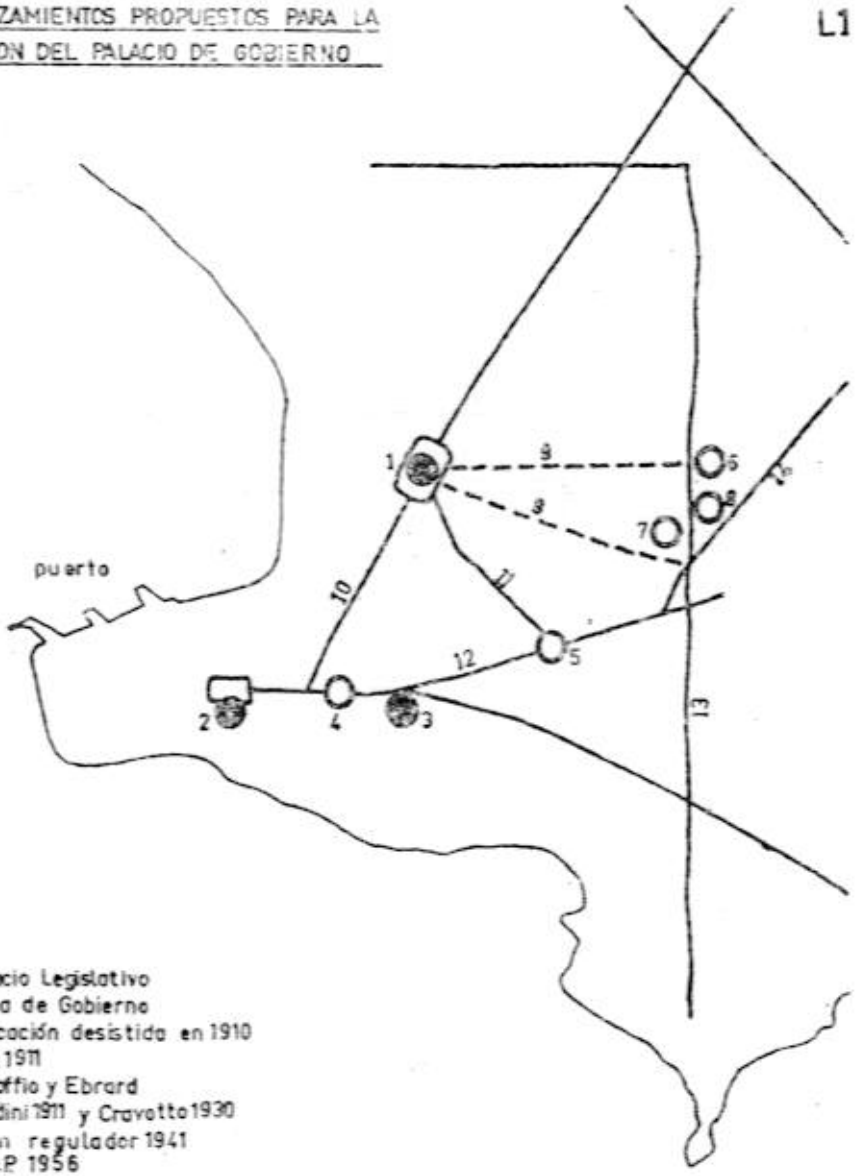
Cincuenta años en la evolución de una ciudad, tienen que haber proporcionado experiencia bastante como para orientar definitivamente hacia la solución del problema y si ésta no ha aparecido todavía, parece justo que la duda se vuelva hacia la propia técnica, suscitando con ello una reconsideración del planteo.

Así enfocado el estudio en la actualidad, no habrá de desdeñarse la larga etapa cumplida, pero sí se sumará a ella un indudable sentido del presente con el cual se alumbren etapas más reales y justas.

A ello tienden las consideraciones que siguen.

EMPLAZAMIENTOS PROPUESTOS PARA LA ERECCION DEL PALACIO DE GOBIERNO

L1



1 –Palacio Legislativo
2 –Casa de Gobierno
3 –Ubicación desistida en 1910
4 –Brix 1911
5 –Baroffio y Ebrard
6 –Guidini 1911 y Cravotto 1930
7 –Plan regulador 1941
8 –M.O.P. 1956
9 –Avenidas proyectadas
10–Av. Agraciada
11 –Calle Sierra
12–Av. 18 de Julio
13–Bulevar Artigas
14–Av. 8 de Octubre

II. EL ORDEN ETICO EN LA ESTRUCTURA EDILICIA DEL CENTRO DE GOBIERNO.

CONCEPTO ESPACIAL PARA LA JERARQUIZACION DE PODERES

Puede deducirse, por lo expuesto en el capítulo precedente, que la concepción del CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL ha venido modificándose con el correr del tiempo, hasta reducirlo a una simple sede del Poder Ejecutivo.

Los aspectos físicos y económicos considerados hasta el presente, han llegado a primar sobre los éticos, en la búsqueda de fórmulas realizables pero no conseguidas por insatisfacción de los propósitos básicos de la iniciativa.

El Gobierno no es solamente el Poder Ejecutivo, el cual no puede ni debe funcionar sin la necesaria relación espacial con los otros dos poderes del Estado, con los cuales conforma una unidad constitucional, especialmente con el Poder Legislativo.

Esta unidad constitucional es real y cada vez más definida en sus formas de interrelación funcional, constituyéndose de este modo en la estructura social de más elevada jerarquía nacional.

De ningún modo su expresión física puede perder ese primer plano fisonómico y menos a costa de la unidad institucional.

Uno y otro aspectos reunidos son más que suficientes para que el CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL, en tales condiciones, se constituya en factor edilicio conformador de la estructura primaria de la ciudad capital de la nación.

Esa estructura primaria en cuanto al Centro se refiere, debe contar con los espacios que en proximidad o distancia se establezcan en acuerdo con la misma sensación del espíritu que ha originado la estructura social y en particular la del gobierno que la rige.

Dicha conformación especial fue buscada ansiosamente desde las primeras etapas de los estudios realizados, tratando de plasmarla con la sistematización de la red de avenidas, para que el Palacio Legislativo -ya existente- no quedara desvinculado de la nueva estructura edilicia a crearse.

A falta pues, de espacios de otra naturaleza en la ciudad, puede afirmarse que el sistema de avenidas de primer orden y la localización de las formas edilicias gubernamentales son inseparablemente los elementos fundamentales de la composición.

En este sentido, los hechos existentes en la ciudad actual, están dados por: el Palacio Legislativo y una red de avenidas troncales, que acaban de ser reconocidas como tales por reciente decreto del Concejo Departamental y por tanto determinantes de la traza vial urbana de primer orden sobre la cual ha de organizarse la ciudad.

Uno y otro hecho aparecen como inamovibles o incambiables: el primero por razones obvias en este estudio y el segundo, porque a no mediar razones muy importantes que puedan hacer variar los resultados del estudio sobre circulaciones troncales, recientemente realizado en la Comisión Asesora del Plan Director, es de toda lógica dar estabilidad al plan aprobado, no provocando la apertura de nuevos canales importantes de circulación, los cuales -como es tam

bién lógico suponer- cambiarían ulteriores aspectos de la planificación presente.

Los hechos aparecerían así imponiendo ciertas soluciones que a continuación se analizan y que en cualquier caso se trata de:

1° - EL PALACIO LEGISLATIVO, SU ORDENAMIENTO ESPACIAL Y LAS AVENIDAS AGRACIADA Y GRAL. FLORES, CONSTITUYEN UN CONJUNTO DIRECTIVO DE COMPOSICION.

2° - A ESTE CONJUNTO DEBE INCORPORARSE UN NUEVO CENTRO INTEGRANDO SU UNIDAD ETICA, ESTETICA Y FUNCIONAL.

La composición existente tiene un definido sentido axial sobre las citadas avenidas y así la anexión de una nueva estructura edilicia a la misma, puede comportar la disposición de formas terminales o marginales a ellas.

Sin entrar al análisis de las posibilidades que pueden ofrecer ambos partidos y considerando sólo aquellas que surgen de una primera estimación jerárquica de la trama urbana en primer término y de la posible ocupación de áreas, pueden señalarse las localizaciones siguientes:

Como formas terminales:
a) El centro de la ciudad.
b) El Cerrito.

Como formas marginales:
a) La Aguada.
b) Villa Muñoz.

Otras localizaciones, -como ya se ha manifestado en distintas oportunidades- sugerirían de inmediato la apertura de nuevas avenidas de primer orden y la consiguiente readaptación de sus zonas de influencia, con resultado incierto ya que de este modo puede estimarse que la construcción de un CENTRO DE GOBIERNO se transformaría en una operación de injerto funcional de una serie de órganos en número y forma imprevisibles.

a) El Centro de la Ciudad

Es la terminación geográfica del espacio del Palacio Legislativo y de la Av. Agraciada. Conglomerado edilicio de mayor jerarquía en la ciudad, ya fue citado por nosotros como valor extraordinario de composición en el Concurso de Ideas para el Ordenamiento Edilicio de la Av. Agraciada y 18 de Julio (año 1950) y lo que significa en la estructura funcional de la ciudad.

En la actualidad se presenta como una masa de edificación amorfa y a veces incoherente, que reclama con urgencia impactos o procesos ordenadores difíciles, por el alto costo de la propiedad inmobiliaria, pero siempre posibles en cuanto la técnica se adecúe a ello y el concepto de la planificación no se limite a considerar "un caso perdido".

Por otra parte, este "centro de la ciudad", de constitución polifuncional, se ha formado y se viene desarrollando con el contenido de un "centro de gobierno nacional ejecutivo", aún cuando por las razones expuestas, sus formas físicas no sean destacables ni evidencien su existencia como estructura.

Su enfrentamiento al Palacio Legislativo y su impostación en el ámbito geográfico de la zona, lo sindican éticamente como el valor de máxima jerarquía.

b) El Cerrito

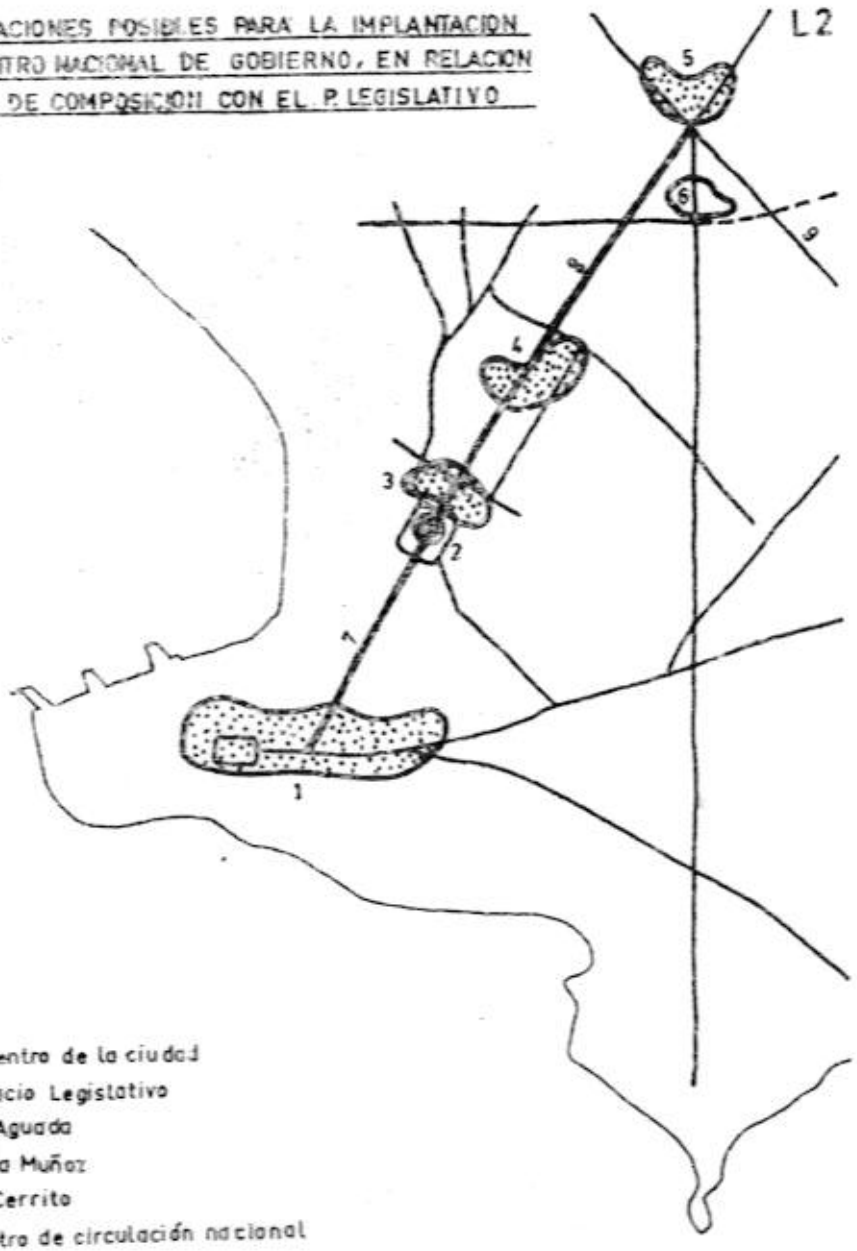
Es el otro extremo axial de la composición del Palacio Legislativo.

Aunque esta localización se aleje algo de la zona central de la ciudad, podría considerársela en cuanto se impusiera la necesidad o conveniencia de redistribuir la intensidad de la vida urbana.

En tal caso, el CENTRO podría ocupar las áreas marginales al norte de las Avs. Gral. Flores y Propios, sobre el cruce de ambas.

LOCALIZACIONES POSIBLES PARA LA IMPLANTACION DEL CENTRO NACIONAL DE GOBIERNO, EN RELACION DIRECTA DE COMPOSICION CON EL P. LEGISLATIVO

L 2



1 El centro de la ciudad
2 Palacio Legislativo
3 La Aguada
4 Villa Muñoz
5 El Cerrito
6 Centro de circulación nacional
7 Av. Agraciada
8 Av. General Flores
9 Bulevar Propios

Su relación local con el centro de comunicaciones, ya señalada en la zona por el Plan Director y las propiedades municipales existentes en el área señalada, constituyen factores positivos de elección.

c) La Aguada

Por su relación con el Palacio Legislativo y posible disponibilidad de espacio, podría considerarse el actual emplazamiento de las Facultades de Medicina y Química (1), aún cuando la excesiva dependencia espacial de aquél y la presente necesidad de ampliar las instalaciones del mismo, puedan constituir reparos serios a esta sugerencia.

En caso contrario, la operación constituiría prácticamente una ampliación de la composición del Palacio Legislativo.

d) Villa Muñoz

Emplazamiento a ambos lados de la Av. Gral. Flores, extendiéndose sobre la zona del "Barrio Reus".

La localización señalada es jerárquicamente similar a la anterior, pudiendo ser considerada en razón del relativo bajo valor territorial y la necesidad de sustituir y remodelar la vetusta edificación de la zona.

ESTRUCTURA ARQUITECTONICA DE CENTRO CIVICO

Un Centro Cívico está constituído por la mayor intensidad funcional de una zona: es el baricentro de la misma y por lo tanto no hay centro sin zona.

Es entonces comprensible que zonas extensas o intensas y

---

1 El traslado de estas Facultades al Hospital de Clínicas es francamente requerido por la docencia universitaria.

zonas reducidas o ralas, produzcan centros grandes o chicos, y que sus respectivas formas edilicias acusen una concentración masiva de edificios o estos se separen mientras que tanto en uno u otro caso, no se llegue a perder la unidad que motiva su condición de "grupo urbano".

El centro cívico es pues, una estructura antes que nada: CENTRALIZADA o DESCENTRALIZADA, compacta o rala; caracteres estos de composición, que surgen de la naturaleza del medio local que produce el Centro.

Es necesario, pues, prestar atención a los factores que conforman ese medio local para poder precisar el carácter masivo del centro; factores complejos por su notoria reversibilidad, a tal punto, que más deben considerarse como aspectos de un mismo hecho, cual es la estructura social.

Al considerar el aspecto ético de la jerarquización de poderes, con vistas a nuestro posible CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL, conceptuamos la necesaria relación física, centralizada o no, de las formas que contienen los Poderes Constitucionales, preconizada desde el principio de los estudios (1910) y desvirtuada luego, en razón de aducidas imposibilidades económicas y conveniencias centralizantes de la administración ejecutiva.

A este respecto es interesante recordar que la imposibilidad económica es sólo un aspecto técnico en la formulación de un plan, que si bien por su importancia práctica puede limitarlo, parece inadmisible que deba influir en el cambio de su finalidad y en cuanto a lo segundo, es dable considerar que por su naturaleza, todo centro cívico es poli-funcional aún cuando exista una función destacada que lo caractérice.

Ese valor poli-funcional del centro cívico, podrá incluso afectar por inducción o deducción a la función principal, en efecto: la conveniencia de centralizar locativamente una estructura administrativa como medio de reducción del trámite interno, puede variar de grado, hasta ser superada por la naturaleza y el volumen del trámite externo o mismo de las funciones colaterales inducidas en el área urbana inmediata.

La medición justa y exacta de estos valores, con ser orientada por expresiones cuantitativas, no parece que deba encuadrarse solamente en este orden de cosas, ya que no puede negarse que esas expresiones son a su vez, resultado muy parcial del empleo de un concepto social, con que una estructura humana impulsa sus aconteceres.

Es tan necesario como riesgoso definir en este momento ese concepto social, pero una observación sobre los hechos, puede permitirnos una base de discusión.

Un hecho físico nos la facilita.

Los centros de gobierno nacional que podemos conocer,(1) grandes o chicos, tratan de conectarse siempre con la vida ciudadana, sin dejar de relacionar sus Poderes por vía de una unidad espacial más o menos extensa, constituyendo composiciones de grande o pequeña amplitud, generalmente de gran espectacularidad formalista que domina todo otro valor y permite reconocer una influencia preponderante de la academia técnica: Washington extiende su centro por varios Kilómetros desde el Capitolio, el Mall, hasta el Potomac; (2) Caracas culmina su Avenida Bolívar con una concentrada estructura de Centro Federal Administrativo; Camberra justifica igualmente sus radiales viarias, Chandigarh en Punjab, aparta su centro de la nueva capital a la que se liga por "la vallé des loisirs".

Parecería que un prurito de clasificación funcional considerara incompatibilidades entre la administración y la actividad ciudadana.

---

1 No son muchos, ya que de los 47 países que integran la UN, son pocos los que han erigido sus centros nacionales,y los europeos, por lo general, y de acuerdo a las formas de gobierno parlamentaria o autocrática predominantes ocupan formas arquitectónicas tradicionales con las estructuras administrativas básicas de gobierno.

2 Nueva Delhi reúne los edificios de la gobernación y secretariados en un parque de 3½ Kms. de longitud, similar a Washington.

Creemos que no pueden negarse las bondades de una centralización administrativa,pero no alcanzamos a comprender que esa centralización pueda llegar a ser sinónimo de aislamiento.

Ignoramos si las funciones ministeriales internas exigen sobreponerse al contacto burocrático exterior, pero por lo que sucede en nuestro país, tenemos la sensación que la relación administrativa de los órganos de gobierno es más importante y trascendente en su actividad exterior.

Quizá pueda negarse nuestra experiencia nacional en la materia, ya que se da por aceptado que el Uruguay no tiene Centro de Gobierno y habrá que construirlo.

Creemos que en parte tal consideración es cierta.

Montevideo,no posee un centro virtual de tal naturaleza, pero no puede ignorarse que lo haya tenido ni negarse que actualmente lo tenga bajo otra forma estructural,que la academia técnica no se ha preocupado en definir.

Como las demás ciudades de origen hispánico, Montevideo poseyó primitivamente su sede gubernamental ordenada por la Ley de Indias.

A partir de la instalación del Poder Ejecutivo, en su actual emplazamiento de la Plaza Independencia, la expansión urbana permitió a los ministerios ubicarse en sitios jerarquizados por la presencia de los Poderes Centrales y los espacios importantes de la ciudad.

El área reducida de ésta, no contribuyó para dar fisonomía a un conjunto, pero bien puede decirse que se formó una zona funcional de predominancia administrativa.

Al ampliarse esa zona con la erección del Palacio Legislativo, pudo establecerse un primer conflicto de distancias entre los servicios gubernamentales y las zonas inducidas por éstos u otras funciones de interés general.

Puede concebirse que un principio de zonización parcial y espontáne , surgida de la necesidad y la modalidad de vi-

da, tuvo siempre tanta o mayor influencia que las exigidas por el propio contacto administrativo de los Poderes.

La zona comercial y financiera ocupando gran parte del área de la península, la zona portuaria, la del comercio productor, la del consumidor y los medios de comunicación y transporte, fueron integrándose con la presencia de los "Entes Autónomos", organismos de gobierno especializados que se derivaron de la primitiva estructura ministerial.

La presión, pues, de las necesidades funcionales de gobierno, las funciones ya localizadas de la actividad urbana, la extensión de la ciudad y la nueva presencia del Palacio Legislativo, aparentan haber sido factores dispersivos de los elementos que pudieron constituir un "centro de gobierno nacional" centralizado y formal.

Sin embargo, la situación espacial de esos mismos factores, bien pudo constituir un motivo de conquista de una gran dimensión. Fundamentado en el desarrollo histórico de la ciudad, surgido del impulso natural con que la sociedad trata de dirigirse a sí misma, puede aún guardar muy bien , escondida en un aparente casuismo, una verdad funcional y humana que sea muy nuestra y tal vez la de otros...

Puede que nuestro pueblo, al requerir sus soluciones, se venga más al polifuncionalismo que a una ostentosa monumentalidad centralizante de las formas arquitectónicas, más aceptado por un sentido imperialista de gobierno, que felizmente no podemos tener.

No debe olvidarse que el desarrollo de nuestras funciones urbanas, nunca contó con un "Plan Director" que orientara necesidades y posibilidades y que el aspecto económico, con sus secuelas positivas y negativas, presidió la erección de la ciudad amorfa de hoy; sin embargo una mirada sobre ella puede que sea muy útil para orientar nuestra aspiración.

La Plaza Independencia es, sin duda alguna, éticamente considerada, el valor más representativo de nuestra dignidad nacional. La presencia en ella de la "Casa de Gobierno"

dignifica más el conjunto arraigando al lugar su contenido y su historia.

La prolongación ulterior de la Av. Agraciada hasta 18 de Julio, conforma un importante espacio urbano tendido entre aquella Plaza y el hasta entonces aislado Palacio Legislativo.

La Avda. 18 de Julio, es un valor urbano incuestionable, cuya relación con el Palacio, se limita en la calle Sierra.

Al oeste de la Plaza Independencia, la zona de la península, constituye un término de la estructura espacial originada por la "Casa de Gobierno" y el Palacio Legislativo.

Las sedes de los 9 ministerios se hallan distribuídas con un sentido general, a lo largo de la Av. 18 de Julio, vinculándose por esta, directamente con el Consejo Nacional del cual dependen (1).

Es dado observar al mismo tiempo, que la localización de estas sedes, tiende en todas al norte de 18 de Julio, con un no improbable sentido de vinculación al Palacio Legislativo y aproximación a las zonas funcionales de actividad nacional y Entes Autónomos.

Dudamos de que una estructura así reconocible, sea el mero producto de una casuística feliz y frente a este hecho pensamos que la destacada vida de esa zona de la ciudad, que llamamos "CENTRO", se debe en buena parte a la existencia en su seno de esta estructura de gobierno burocrático, como de otras similares necesariamente coexistentes que lo podrían sindicar como CENTRO CIVICO NACIONAL.

---

1 Ver cuadro

LOCALIZACION ESPONTANEA DE LOS
PODERES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

◉ Poderes Centrales
1 palacio legislativo
2 consejo nacional de gobierno
3 suprema corte de justicia

● Ministerios
• Dependencias ministeriales
○ Entes autónomos

4 Av. Uruguay
5 Calle Sierra
6 Av. Rondeau

UBICACION ACTUAL DE MINISTERIOS (Año 1957)

DEFENSA NACIONAL	- 25 de Mayo y Colón	Propiedad
GANAD. Y AGRICULT.	- Cerrito y Colón	Alquilado
I.PUBL.Y PREV.SOC.	- 25 de Mayo y 1° de Mayo	Propiedad
INDUST. Y TRABAJO	- Rincón y Juncal	Alquilado
INTERIOR	- Mercedes y J. H. y Obes	Propiedad
HACIENDA	- Colonia y Paraguay	Propiedad
OBRAS PUBLICAS	- 18 de Julio y Paraguay	Alquilado
RELAC. EXTERIORES	- 18 de Julio y Cuareim	Propiedad
SALUD PUBLICA	- 18 de Julio y Sierra	Propiedad

DEPENDENCIAS MINISTERIALES

DEFENSA NAL.:	Aeron. Militar	- Uruguay y Yí	Alq.
	Insp.Gen.Ejérc.	- Soriano y Cuareim	Prop
	Insp.Gen.Marina	- Aduana	"
	Justicia Militar	- Distribuidos	Alq.
GANAD.Y AGR.:	Varios	- Uruguay y Florida	"
	Varios	- 25 de Mayo	"
	Dir. de Agr.	- Misiones y Bs. Aires	"
	Dir. de Gan.	- Colón y Washington	"
INTERIOR :	Jefat. de Pol.	- Yí y San José	Prop
HACIENDA :	Gan. elevadas	- Palacio Salvo	Alq.
OBRAS PUBL. :	D.Arquitectura	- 18 de Julio y Roxlo	"
	D. Hidrografía	- Ciudadela y 25 de Mayo	"
	D. Topografía	- Sarandí y Zavala	"
	D. Vialidad	- Uruguay y Paraguay	"
R . EXTER. :	Varios	- B. Mitre y Sarandí	"
	Varios	- 25 de Mayo y B. Mitre	"
S. PUBLICA :	Varios	- Dispersos	"

ENTES AUTONOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

ADM. N. de PUERTOS	:	R. Roosevelt	Prop.
A.F.E.	:	Est. Artigas	"
A.N.C.A.P.	:	Av. Agraciada y Paysandú	"
S.O.D.R.E.	:	Mercedes y Andes	"
BCO. REPUBLICA	:	Cerrito y Zavala	"
BCO. SEGUROS	:	Av. Agraciada y Mercedes	"
BCO. HIPOTECARIO	:	18 de Julio y Sierra	"
CAJAS JUBILACIONES	:	Sierra y Colonia	"
S.O.Y.P.	:	Colonia y Paraguay	Alq.
P.L.U.N.A.	:	Agraciada y Colonia	"
UNIVERSIDAD	:	18 de Julio y Tristán Narvaja	Prop.
C. NAL. E. P. y N.	:	Soriano y Río Negro	Alq.
C. NAL. E. S. y P.	:	Cuareim y Soriano	"

III. ORIENTACION DE LAS SOLUCIONES PARA EL CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL.

Con lo expuesto, creemos haber demostrada hasta donde se puede llegar en el planteo de una composición arquitectónica, se se discute el concepto centralizante o descentralizante de su estructura.

La solución definitiva habrá de llegar luego, una vez que se aclaren las directivas que a la técnica le competen pero que el medio social sólo, puede imponer.

Pensamos que la centralización puede llegar a ser una medida coercitiva -en cierto modo- para el impulso natural del complejo social y que su necesidad debe de aparecer bien clara, para que deba concretarse en una planificación.

Tal vez, en las ciudades nuevas o "planeadas", donde debe iniciarse el juego de las relaciones humanas, tal cosa pudiera aceptarse sin que ello amengüe el riesgo de constituir una solución transitoria, y que muchas veces ha puesto en discrepancia a la técnica con la realidad; experiencia ésta, que ha impuesto a aquella técnica la investigación del "antecedente" para poder planificar.

De otro modo, el riesgo es grande y nuestra ciudad lo patentiza con varias operaciones urbanísticas de importancia, realizadas hace ya tiempo, y que aún no han podido impulsar

la transformación adecuada de la zona (1).

Por eso vemos mejor los procesos descentralizantes en las ciudades "con historia" que puedan proyectar con ella, en un futuro previsible, la solución de sus necesidades.

Descartadas las soluciones de CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL propuestas sobre el Bv. Artigas, por las razones que se explicaron en el capítulo precedente y a las que son aplicables las consideraciones antedichas (2), diremos que éstas últimas también pueden extenderse a las que en este estudio se agregan, con la excepción del "centro" de la ciudad.

En efecto: optando para éstas soluciones de cualquier tipo no se haría otra cosa que tomar decisión entre impactos peligrosos o nuevas inversiones inseguras o desproporcionadas con la evolución previsible de la ciudad.

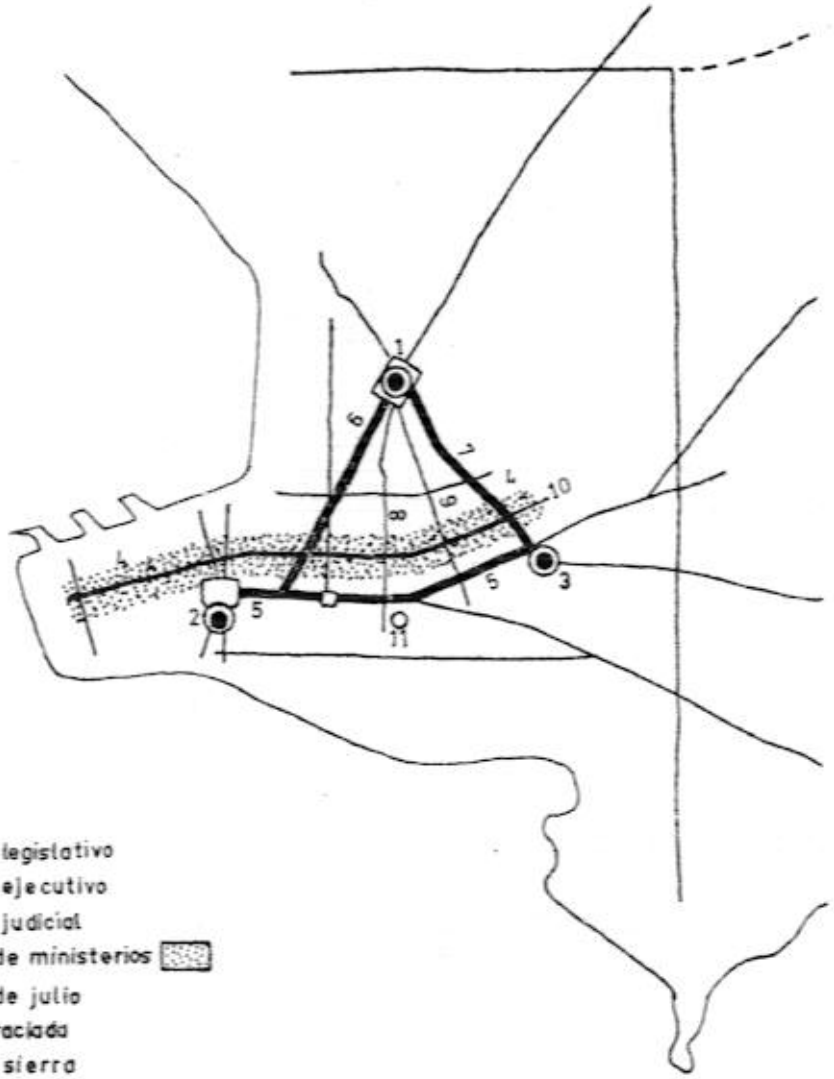
En consecuencia, recomendamos el estudio de una estructura para CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL, en el "centro" actual de la ciudad, en el convencimiento que la dimensión, importancia y relación de funciones urbanas que el tema requiere, han de servir también para formular las bases de un "PLAN DIRECTOR" de la más importante zona de Montevideo.

---

1 -Pueden citarse: la Av. Agraciada, la Rambla Sur, la Av. Centenario, etc., que en muchos de sus tramos han constituído un incentivo nulo para el desarrollo edilicio y funcional de zona y por tanto aún no han justificado, desde ese punto de vista, las inversiones realizadas.

2 -A la solución propuesta por el Plan Regulador y a la del M.O.P., puede agregarse que sus inmediatas proximidades al centro principal de circulaciones urbanas (8 de Octubre, Bv. Artigas y Av. Italia) con tendencia distributiva por naturaleza, interferiría con la implantación de otros servicios indispensablemente anexos al canal circulatorio, a menos de disponer para el conjunto de una dimensión territorial considerable.

ESTRUCTURA TRIANGULAR DEL
CENTRO DE GOBIERNO PLANIFICADO



1 poder legislativo
2 poder ejecutivo
3 poder judicial
4 zona de ministerios
5 av. 18 de julio
6 av. agraciada
7 calle sierra
8 calle ejido
9 calle minas
10 av uruguay
11 palacio municipal

IV. ANALISIS DE LA ORGANIZACION DESCENTRALIZADA PARA EL CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL EN EL CENTRO DE LA CIUDAD.

Advertidos los lineamientos generales de una estructura, configurada por la localización espontánea de los órganos administrativos componentes del Poder Ejecutivo, el problema que se le plantea a la técnica, a los fines de la planificación urbana, es el de establecer definitivamente las normas que deberán consolidar su desarrollo, armónicamente con las expresiones constitutivas de la estructura urbana.

En este sentido, parece lógico tener en cuenta, en primer lugar, los valores componentes de la estructura física del CENTRO DE GOBIERNO.

Para tales efectos, creemos del caso analizar la ubicación del Consejo Nacional y sedes ministeriales en función:

a) de sus relaciones inter-administrativas.

b) de sus relaciones con los otros dos poderes Constitucionales.

c) de sus relaciones con las zonas funcionales urbanas y el equipamiento de la ciudad.

La consideración del primer aspecto, no puede conducir indudablemente, a negar los principios de correlación jerárquica y simplificación del trámite internos de la administración; sin embargo, debe tenerse presente que las relaciones de gobierno y administración entre los Ministerios y el Consejo Nacional, son generalmente de acción simple y trámite de rutina, que no supera ni en volumen ni en jerarquía (1) la actividad externa de la administración pública que integra el cuadro poli-funcional de la vida urbana y que las relaciones interministeriales son de intensidad variable y muchas veces ocasionales, existiendo diferencia sensible en la actividad que se cumple entre unos y otros.

Un problema de ordenamiento del espacio y circulaciones claras, resuelto sobre la base del sentido lineal acusado por las localizaciones actuales, se estima suficiente, ya que de este modo se atendería a la necesaria relación que debe vincular físicamente los Ministerios con la actual sede del Consejo Nacional. Se trataría pues, de jerarquizar una circulación existente o sistema de ellas, que permitiera una clara conexión entre los distintos órganos ministeriales y el Consejo.

Ya en el capítulo segundo se ha señalado el valor de estructura representado linealmente por el trazado de las principales avenidas que relacionan las sedes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En la actualidad, este valor estructural no es claro por cuanto excluye al Poder Judicial, que aún anda buscando ubicación. (2)

---

1 -Hoy, en realidad, los ministros son directores políticos de una estructura administrativa.

2 -La ubicación actual está sustentata por la influencia de un círculo vicioso establecido entre las relaciones funcionales de la administración judicial y el medio urbano creado en su derredor, que tendiendo a descentralizarse, no lo hace por falta de orientaciones precisas que el propio Poder podrá definir.

A nuestro juicio, la tendencia conformativa triangular que las localizaciones administrativas nacionales vienen acusando es resultado de las recíprocas influencias de éstas con las de la administración privada y demás aspectos funcionales del centro urbano, conformación que empieza a definirse con la exaltación de la zona que señala la confluencia de la Av. 18 de Julio y la calle Sierra y donde justamente debería emplazarse el "Palacio de Justicia".

El Poder Judicial conforma una estructura administrativa de trámite más relacionado con las funciones ministeriales y la administración privada, que con las formas centrales de los otros Poderes.

A la dignidad de ubicación señalada (1), se agrega una actividad local favorable a la contemplación de las funciones judiciales y una posibilidad de vinculaciones viales con la estructura lineal de los Ministerios, notoriamente franca.

Anteriormente se ha señalado también la posible influencia ejercida por la ubicación del Palacio Legislativo en la disposición lineal de los Ministerios, paralelamente al norte de 18 de Julio.

Creemos que la jerarquización de un sistema viario este-oeste, posiblemente definido por la Av. Uruguay y paralelas, relacionado con el sistema de radiales que parten del Palacio Legislativo, respondería bien a las relaciones éticas y funcionales entre los organismos que se mencionan (2).

En cuanto a las relaciones que deben existir entre los órganos ejecutivos de gobierno y las zonas funcionales urbanas, cabe consignar en primer término, que una visión regional puede descubrir el centro de formación espontánea

---

1 -Recuérdese que esta zona ya fue señalada por Baroffio y por Ebrard para la ubicación del Centro de Gobierno.

2 -Es de dominio público la creciente relación entre los Ministerios y las actividades parlamentarias.

que aquí se estudia, como un elemento constitutivo de la super-estructura edilicia "capital" de la nación, que se tiende alrededor de la bahía y en cierto modo superpuesta a la ciudad capital municipal; elemento que configura la zona administrativa de las formas industriales dispuestas en el ámbito geográfico mencionado.

La clasificación de una primera estructura funcional puede así advertirse, como señalamos en nuestro informe orientador del estudio del Plan Director, cuando tratamos de definir su naturaleza y objetivos.

Del mismo modo, en aquella oportunidad señalamos también la necesidad de aclarar cierto tipo de relaciones primarias entre ambas estructuras "capitales", relaciones que de acuerdo con lo resuelto por la Comisión Asesora se concretaron en la definición de circulaciones troncales.

El planteo que nos ocupa, atiende otro aspecto de esas relaciones primarias y es el de la localización de las funciones de trabajo, habitación y cultura vinculadas a los servicios públicos, administración y gobierno.

En el área central de la ciudad de Montevideo, pueden distinguirse claras directivas de zonización: la Habitación en la zona sur sobre la costa, extendiéndose hacia el norte, por el este de la ya descripta estructura edilicia del gobierno nacional; el Comercio de producción desarrollado en torno del puerto, y accesos de las rutas terrestres; las finanzas localizadas en la "ciudad vieja"; y el consumo con sus formas comerciales y anexas, a lo largo de la zona axial de la ciudad.

La extensión de los servicios administrativos del Poder Ejecutivo sobre el lado norte de 18 de Julio, crea una zona de trabajo burocrático integrante de las áreas funcionales de trabajo y relacionada con la habitación por intermedio del comercio de consumo.

Confesamos ver en esta disposición una lógica en las relaciones normales de la convivencia humana, pocas veces evi

denciada en las ciudades de hoy (1).

Parecería también lógico que las especializadas funciones ministeriales debieran guardar una cierta relación con la vida caracterizada de las zonas en que se hallan localizadas y si en algunos casos aparece como concordante con tal objetivo la ubicación de algún ministerio, la expresada relación en general no se concreta o no se presenta con suficientemente claros caracteres, lo que debe relacionarse con la presumible insuficiencia de sus servicios o la dispersión espacial de los mismos; situaciones todas de apremio que resultan de una orientación administrativa impotente y librada a eventuales e inconsultas posibilidades.

Es precisamente sobre este aspecto, en el que debe obrar un plan director, y en ello podría estribar la formación del CENTRO DE GOBIERNO, ya programando la ubicación de los ministerios en relación con las zonas urbanas de mayor vinculación funcional, ya agrupándolos en razón de la vinculación eventual o permanente de sus respectivas funciones.

Atendiendo a ese propósito llevaríase al Ministerio de Hacienda a la zona financiera, relacionado con el Banco de la República; el Ministerio de Defensa Nacional a una ubicación relacionada con las circulaciones y transportes troncales; el Ministerio de Relaciones Exteriores próximo al Baricentro de las funciones ejecutivas de la administración nacional, o sea el Consejo de Gobierno; Industrias y Trabajo equidistante de las áreas de producción y de consumo, destacadas en la actualidad por la sede central de algún ente autónomo industrial y organismos afines; Interior con la Jefatura de Policía; y Administración Municipal, Salud Pública y Obras Públicas relacionados entre sí; Ins-

---

1 -Hasta los mercados aprovisionamiento de la habitación, muestran implantaciones que permitirían estabilizar una estructura en base a los equipos existentes, a poco que se completaran los servicios con las necesidades creadas por la extensión de las áreas de habitación.

trucción pública con la Universidad y organismos de Previsión Social, y Ganadería y Agricultura con la posibilidad de vincularse al interior del país.

Un plan de tal naturaleza se identifica necesariamente con la planificación del área central de la ciudad.

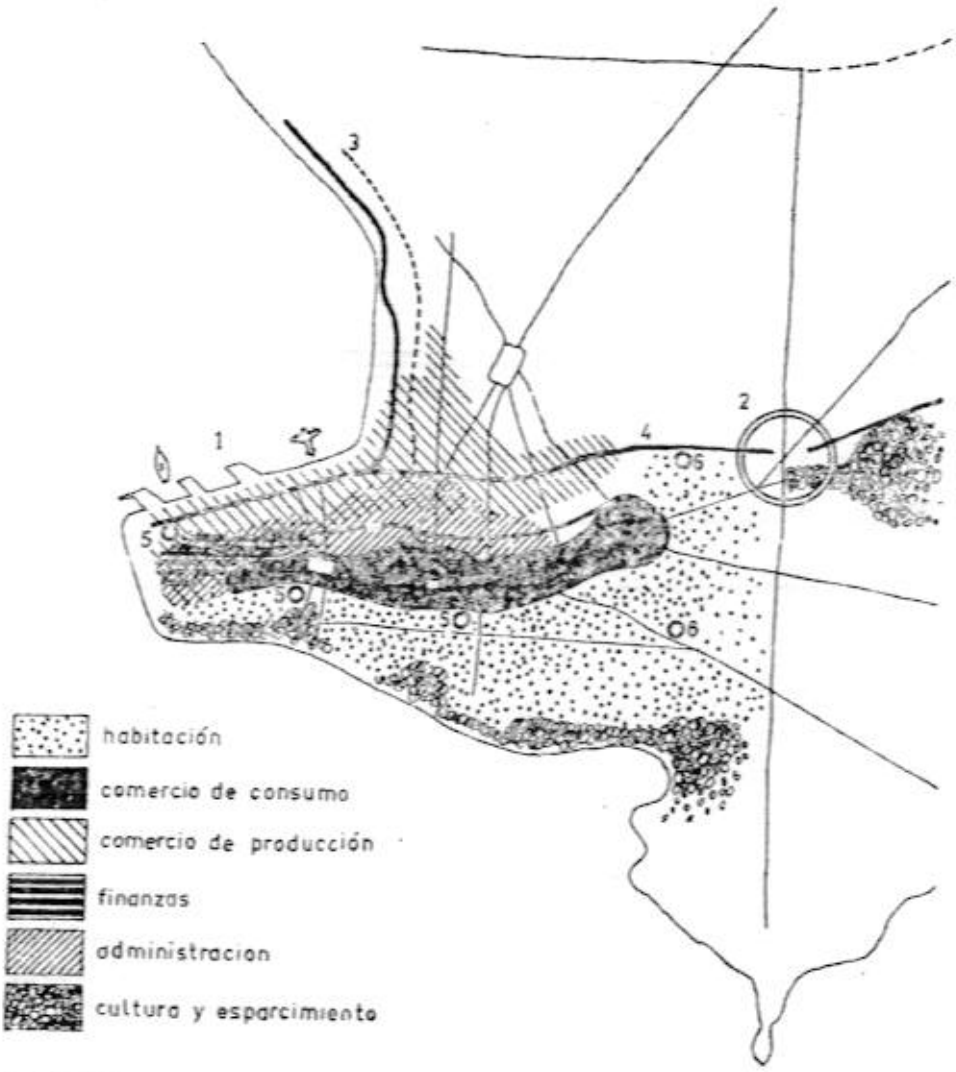
Creemos que ello configura el proceso técnico cierto y real que no elude dificultades pero tampoco las crea de un modo incierto para el futuro de Montevideo.

Los órganos ministeriales llegarían a constituir, de un modo definitivo, "subcentros" de la estructura urbana, imprimiendo valores caracterizados a las distintas zonas funcionales, dando la posibilidad de agrupar funciones administrativas e inducir otras que impulsen a aquellas zonas no definidas a concretar su interés vital, a definir y limitar los valores inmobiliarios y dar sentido a las formas dinámicas de la población, dando lugar a la definición de bases ciertas para la ordenación del tránsito y de los transportes en general.

Conceptuamos, pues, que el estudio de un CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL no comporta, para nosotros, la formulación de un proyecto de obras, y sí la concepción de un plan edilicio que permita orientar la transformación de la ciudad, hacia formas físicas y humanas compatibles con la necesidad y el espíritu de la población acelerando el proceso natural de ella, a través de etapas posibles de realizar.

ZONIZACION DEL AREA CENTRICA DE LA CIUDAD

(funciones predominantes en la actualidad)



1 puerto
2 centro de circulación
3 vía férrea
4 autopista
5 mercados de abastecimiento de la habitacion existentes
6 " " " " " " necesarios

V. PROCESO DE REALIZACION

En razón de lo expuesto, el proceso de realización del CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL debería comprender:

1° - La fijación de ubicación para las sedes de los Ministerios.
2° - La formulación de un plan para su ocupación transitoria o definitiva.
3° - El estudio de los edificios y su ejecución,

en forma concordante con el mantenimiento de la actual ubicación del Consejo Nacional y el emplazamiento ya propuesto para el Poder Judicial, dos obras éstas últimas que deben relacionarse por cuanto la nueva sede del primero deberá requerir la anexión del predio vecino, actualmente propiedad de la Alta Corte de Justicia.

Ubicación de los Ministerios.

Directiva básica para determinar la ubicación de los edificios ministeriales, sería la localización de éstos en función de la actividad predominante de la zona.

Trataríase, en el momento actual, de proceder a una redistribución de las oficinas administrativas nacionales en el área central de la ciudad. Como ya se ha visto, no todos los ministerios cumplen con esta condición.

Propiedades fiscales -nacionales o municiapales- que ofrezcan tales características, deberán ser tenidas en cuenta para dicho propósito.

Algunas oficinas ocupan edificios y predios de propiedad nacional y darían lugar a trueques, con los necesarios ajustes de capacidad.

Ocupaciones Transitorias o Definitivas.

Siendo la adaptación funcional a la zona, lo que interesa fundamentalmente, parecería que, en el momento, la ocupación definitiva de un predio debería considerarse como etapa final de un proceso de adaptación urbana.

En algún caso la disponibilidad territorial adecuada, permitiría el adelanto parcial de las etapas de realización.

Del mismo modo, ante imposibilidades de orden financiero, la ocupación de los lugares adecuados podría realizarse mediante alquiler del local o locales, sin tener que llegarse necesariamente a procesos de expropiación.

No se descarta desde luego, la posibilidad de optar por este clásico procedimiento, ya que con su aplicación se evitaría la influencia de la valorización territorial que puede acompañar a los procesos más lentos de planificación.

Una solución intermedia, no ajena a la política de un Plan Director, convendría que se formulase, como garantía para la realización de la obra en el aspecto de sus etapas.

En todo caso, las formas de ocupación territorial, transitoria o definitiva, no tienen otro objetivo que el de iniciar de inmediato la constitución del sub-centro funcional y el desarrollo de su proceso formativo que ha de terminar en la erección de los edficios administrativos.

Los Edificios Ministeriales.

Muy en general, debemos considerar aquí las características de los edificios ministeriales y en tanto relacionen su

estructura arquitectónica con la del centro cívico que se preconiza.

Dentro del concepto de permanencia en el tiempo que debe posibilitar el proyecto y la realización de una obra arquitectónica y tanto más si queda comprendida en la estructura de una institución oficial, cabe admitir la posibilidad de ciertas mutaciones funcionales, siempre difíciles de medir en su amplitud, cuando la escala de ellas sobrepasa el cuadro de las relaciones individuales (1).

Estas mutaciones, derivándose en problemas de espacio o localización, cuando afectan los límites entre lo individual y lo colectivo o institucional, comprometen el programa arquitectónico hasta volverlo inadecuado o irrealizable.

La arquitectura institucional, debe prever pues el mantenimiento de una movilidad espacial adecuada, pero sustentada siempre en un sentido de permanencia que hace de ella una estructura.

Las mutaciones locacionales de las funciones en el área urbana son siempre posibles y excepcionalmente convenientes, pero deben ser necesariamente controladas, para que no deriven en aspectos negativos en la organización de la ciudad.

Para ello se formula un Plan Director.

La influencia del plan director en la formación del CENTRO DE GOBIERNO NACIONAL, deberá ser efectiva, si cuenta con la posibilidad de un intercambio de sedes ministeriales en la medida que lo exijan las circunstancias, pero sin que ese intercambio llegue a afectar la estructura del centro constituído. Las mismas previsiones deberán ser tenidas en cuenta frente a las posibles mutaciones en las relaciones

---

1 -Una reorganización administrativa puede exigir un aumento o disminución de funcionarios y variar de esta manera las necesidades espaciales del organismo.

técnicas y administrativas de los ministerios entre sí (1).

Por lo tanto, se estima que en previsión de tales hechos la estructura arquitectónica de los edificios ministeriales deberá basarse en:

1° - La posibilidad de formar grupos edilicios.
2° - La tipificación de su espacio útil.

Es necesario conceptuar también que el margen natural de error o inadaptabilidad funcional de las relaciones entre organismos, pueda ser siempre superado por la armónica relación entre éstos y la zona urbana que los contiene, así como a la inversa.

De este modo, a la unidad estructural del centro cívico se sumará la unidad de la estructura arquitectónica de sus edificios, con el trasunto de una plástica que estimamos más que suficiente para destacar la presencia del Gobierno Ejecutivo en el centro poli-funcional.

---

1 -Un cambio en la orientación política del Gobierno, o un plan eventual del mismo, puede hacer variar la intensidad de las relaciones interministeriales.

ORGANIZACION ESPACIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

centro 1 - Concejo Nal de Gobierno - Teatro Solis - Mercado

centro 2 - Palacio Legislativo y dependencias

centro 3 - Palacio de Justicia - Ministerio de Salud Pública - Cajas de Jubilaciones - Banco Hipotecario - Universidad

subcentro 4 - Min. de Hacienda - Banco de la Republica - Aduana

" 5 - Min. de Defensa Nal. - Rutas

" 6 - Ministerio de Relaciones Exteriores

" 7 - Min. de Industrias y Trabajo - Min. de Ganaderia y Agricultura - Rutas - Entes Autónomos Industriales

" 8 - Min del Interior - Palacio Municipal - Jefatura de Policia - Mercado

" 9 - Min. de Obras Públicas - Min. de Instrucción Pública y Previsión Social

VI. A P E N D I C E

EXTENSION DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Remarcamos el hecho de que el concepto de descentralización administrativa que hemos expuesto a propósito del problema planteado para la erección del Centro de Gobierno Nacional y que derivamos del análisis estructural de la ciudad, no deberá considerarse como parcializado o dirigido exclusivamente a la concepción de esa obra.

Los aspectos comentados no son del Centro sino de la ciudad, y como tales deben ser tomados en su carácter de generalidad, a tal punto que también pueden considerarse válidos para otras estructuras como las que se deben derivar de la planificación de los servicios autónomos del Estado.

Ya la localización definitiva de algunas sedes centrales de Entes Autónomos, con la construcción de sus edificios y considerando el volumen alcanzado por sus actividades y el crecimiento de la ciudad, ha llevado a pensar y no sabemos si a planear, sendos procesos de descentralización administrativa.

Quiere decir que la tendencia centralizante en la localización del servicio público, manifestada hace algún tiempo, como reacción a una situación dispersiva planteada por falta de orientaciones en la conformación de la ciudad, toma nuevas formas en cuanto las directivas o fundamentos de una

ordenación funcional se hacen evidentes.

Estas nuevas formas, se acusan en todos los órdenes de la actividad comunitaria en francos procesos de integración funcional, de los cuales el que se ha hecho más concreto, conjuntamente con la canalización del movimiento, es el de la DESCENTRALIZACION.

Sin embargo, la permanencia de los hechos físicos y el mantenimiento de intereses creados que se derivan de aquella situación dispersiva del conglomerado urbano, hacen que la técnica debe enfrentar hoy un problema de enfrentamiento entre la dispersión y la descentralización.

Es misión del urbanismo procurar los medios de transformar una en otra.

La planificación de los servicios universitarios, cuyos estudios se comienzan, puede muy bien servir de ejemplo al enfrentar la aspiración de una "Ciudad Universitaria" con la realidad dispersiva de sus Facultades; la de los servicios asistenciales de la Salud Pública, actualmente frutos de una mezcla de dispersión y centralismo busca intensamente una base de descentralización.

Es dable presumir que tantas y tan diversas manifestaciones de un mismo propósito, deban tener una raíz común.

Las investigaciones de orden social y económico, en las cuales puede fundamentarse una opinión científica del problema, no permiten afirmar otra cosa que esa raíz común es dada por una tendencia integralista de la vida comunal que equilibra al individuo con la sociedad.

De aquí que surjan hechos tales como ordenamientos de población limitada, limitación de circunscripciones territoriales, auto-abastecimientos y servicios locales, unidades vecinales, centros de zona, etc.-

Aún mismo, las estructuras regionales ya no se consideran excluyentes de su valor local y deben contener un sentido funcional integralista.

Las necesidades individuales son tan patentes como las de la sociedad; sólo la jerarquía de los acontedimientos permite romper el dualismo para transformarlo en unidad; por eso es que no es conveniente aislar la función.

El centro urbano debe integrar funciones y jerarquizarse en razón del valor que la sociedad y el individuo les dé.

Los sub-centros que preconizamos podrán agrupar diversas funciones administrativas, con otras necesarias a la vida local o zonal y así servir de eficaces instrumentos de convivencia humana.

EDICIONES
ITU
F. DE A.