

# EL MODELO DE PLANIFICACIÓN URBANA DEMOCRÁTICA DE OTTO NEURATH

## Matías Amino

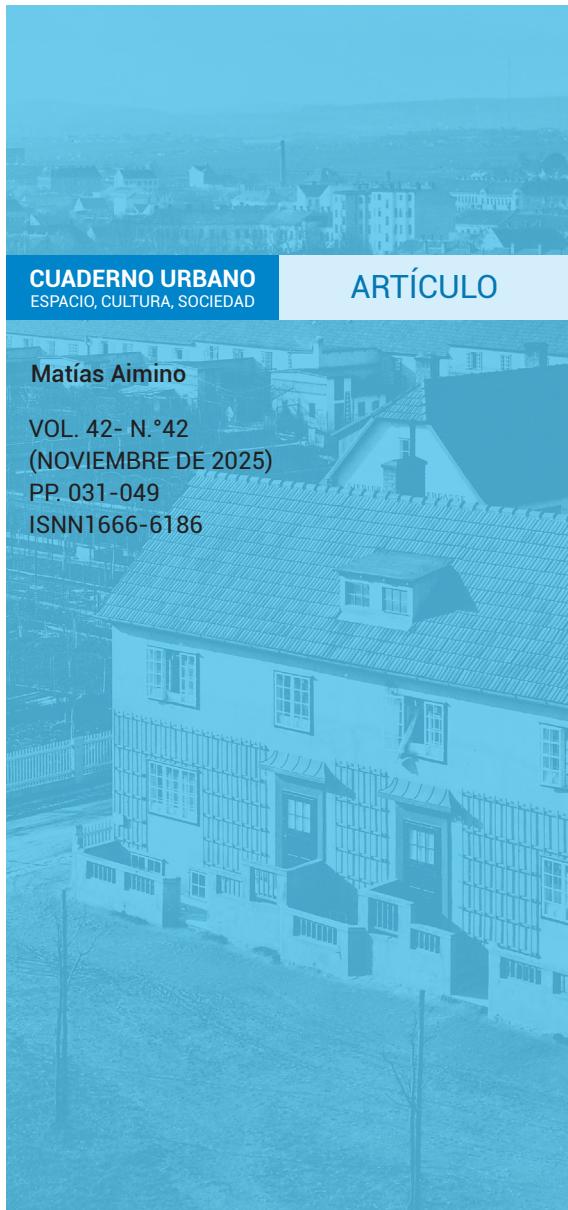
Doctor en Filosofía (FFyH-UNC) y arquitecto (FADU-UNL). Docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Católica de Santa Fe. Subdirector del Instituto de Historia, Teoría y Crítica de la Arquitectura y el Patrimonio (UCSF Sede Rafaela). Miembro del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (UNL-CONICET). Docente de posgrado en el Doctorado en Ingeniería (UTN-FRSF), en el Doctorado de Humanidades (FHUC-UNL) y en la Maestría en Arquitectura (FADU-UNL).

E-MAIL: [aiminomatias@gmail.com](mailto:aiminomatias@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1268-1301>

ISSN1666-6186. VOL.42 - N.º 42 (Noviembre de 2025) PP. 031- 049  
Recibido: 25/06/2025 - Evaluado y aprobado: 08/11/2025  
<https://doi.org/10.30972/crn.42428863>





## EL MODELO DE PLANIFICACIÓN URBANA DEMOCRÁTICA DE OTTO NEURATH

### RESUMEN

Este artículo examina las ideas de Otto Neurath sobre la democratización de la planificación urbana, desarrolladas a través de su intervención en procesos de planificación en Viena (Austria) a principios de la década de 1920 y en Bilston (Reino Unido) a mediados de la década de 1940. Se pretende mostrar que Neurath defiende un modelo humanista, pluralista, democrático y antitecnocrático de planificación urbana, en el que la educación y el libre acceso al conocimiento desempeñan un rol destacado. Para esto, se adopta la metodología de la reconstrucción histórico-sistémática que, al tiempo que posibilita comprender el modelo neurathiano en el contexto histórico e intelectual en el que se desarrolla, permite también entenderlo como un aporte relevante para la reflexión y la discusión sobre la planificación urbana en el contexto contemporáneo.

### Palabras clave

Planificación democrática, vivienda social, educación visual, humanismo, pluralismo

## OTTO NEURATH'S MODEL OF DEMOCRATIC URBAN PLANNING

### ABSTRACT

This article examines Otto Neurath's ideas on the democratization of urban planning, developed through his involvement in planning processes in Vienna (Austria) in the early 1920s and in Bilston (United Kingdom) in the mid-1940s. It seeks to show that Neurath advocates for a humanist, pluralistic, democratic, and anti-technocratic model of urban planning, in which education and open access to knowledge play a central role. To achieve this aim, the study adopts a historical-systematic reconstruction methodology which enables an understanding of Neurath's model within its historical and intellectual context and, at the same time, allows it to be seen as a meaningful contribution to current debates and reflections on urban planning.

### Key words

Democratic planning, social housing, visual education, humanism, pluralism

## O MODELO DE PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO DE OTTO NEURATH

### RESUMO

Este artigo examina as ideias de Otto Neurath sobre a democratização do planejamento urbano, desenvolvidas por meio de sua intervenção em processos de planejamento em Viena (Áustria) no início da década de 1920 e em Bilston (Reino Unido) em meados da década de 1940. Pretende-se mostrar que Neurath defende um modelo humanista, pluralista, democrático e antitecnocrático de planejamento urbano, no qual a educação e o livre acesso ao conhecimento desempenham um papel destacado. Para tanto, adota-se a metodologia da reconstrução histórico-sistêmica, que possibilita a compreensão do modelo neurathiano no contexto histórico e intelectual em que se desenvolve e, ao mesmo tempo, permite entendê-lo como uma contribuição relevante para a reflexão e o debate sobre o planejamento urbano no contexto contemporâneo.

### Palavras-chave

Planejamento democrático, habitação social, educação visual, humanismo, pluralismo.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Este artículo se propone como objetivo indagar las ideas sobre la democratización de la planificación urbana desarrolladas por el economista, sociólogo, filósofo de la ciencia y educador austriaco Otto Neurath. En su amplia y diversificada trayectoria, Neurath se interesó por la planificación urbana e intervino activamente en procesos de planificación en varias ocasiones. Durante la década de 1920, se vinculó con el movimiento cooperativo de vivienda de Viena y contribuyó a la creación de la *Österreichischer Verein für Siedlung- und Kleingartenwesen*, de la que fue secretario general. Esta asociación nucleaba a las diferentes cooperativas de vivienda y proyectaba la construcción de nuevos conjuntos residenciales con la ayuda de reconocidos arquitectos austriacos. Durante la década de 1930, Neurath colaboró con Cornelis van Eesteren y otros arquitectos del CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*) en la organización del IV Congreso, que estaba dedicado al estudio de la ciudad funcional. Entre las preocupaciones centrales que motivaron su colaboración, se encontraban la representación de datos estadísticos y la unificación del lenguaje de la planificación urbana. Por último, durante un breve período en la década de 1940, Neurath participó como asesor en el programa de vivienda de Bilston, Inglaterra, en el que pudo recuperar parte de su experiencia con el movimiento vienes.

Las ideas de Neurath sobre la democratización de la planificación urbana, que se desarrollaron al calor de estas experiencias, son estudiadas con algún detalle en los trabajos de Amati (2012), Blau (2006), Chapel (1996), Faludi (1996), Henning (2007, 2019), Hochhäuserl (2011,

2019), Larkham (2006), Nikolow (2004) y Vossoughian (2011), entre otros. Faludi (1996) introduce al respecto la distinción entre un enfoque de la planificación centrado en el objeto (*object-centred*) y otro enfoque centrado en las decisiones (*decision-centred*), que podríamos caracterizar de modo más preciso como un enfoque centrado en el proceso de toma de decisiones (*process-centred*). El primer enfoque considera que lo propio de la planificación reside en el conocimiento de su objeto —la ciudad, las diferentes estructuras urbanas, las diferentes formas de crecimiento urbano, etcétera— y por eso confía las decisiones a los expertos y asume de este modo una actitud tecnocrática. El segundo enfoque, en cambio, considera que lo propio de la planificación es el proceso de toma de decisiones, en el que deben intervenir tanto los expertos como los no expertos. Al incorporar a los no expertos, esto es, al conjunto de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, este enfoque asume una actitud democrática. Por supuesto, Faludi reconoce que:

(...) las decisiones deberían basarse en conocimientos. Sin embargo, estos conocimientos nunca pueden ser completos, como pretende el enfoque centrado en el objeto. [...] La planificación es la toma de decisiones en una situación de incertidumbre. Y, dado que esto es así, la planificación también es política. (FALUDI, 1996, pp. 202-203)

Neurath sería un claro representante de este último enfoque, puesto que defendió una actitud pluralista respecto de las formas de vida y un modelo descentralizado, participativo y antitecnocrático de planificación.

1. El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación de la Universidad Católica de Santa Fe: "Dos modelos de gestión del desarrollo urbano. Estado y ciudadanía en la Viena Roja, 1919-1934" (RCS N°7503). Una versión preliminar se presentó en las XVI Jornadas de Comunicación de Investigación en Filosofía (FHUC-UNL), realizadas en septiembre de 2024 en Santa Fe, Argentina.

Atendiendo al objetivo propuesto, el artículo se organiza del siguiente modo. En los apartados 3 y 4, se caracteriza la intervención de Neurath en dos de las experiencias mencionadas, Viena y Bilston. En el apartado 5, se reconstruye el modelo de planificación defendido por Neurath y, por extensión, sus ideas sobre la democratización de la planificación urbana. Asimismo, se contrasta el modelo neurathiano con el modelo que, durante esos mismos años, desarrollaron los arquitectos modernos en el seno de los CIAM a fin de destacar su importancia histórica, dado que se trata de uno de los primeros intentos de democratizar la planificación urbana. Por último, en el apartado 6, se considera el rol que Neurath les atribuye a la educación y a la difusión del conocimiento en los procesos de planificación urbana democrática. En relación con esto, se sostiene que el modelo neurathiano es enteramente compatible con su concepción instrumental del conocimiento y con la función meramente consultiva que les reserva a los expertos —arquitectos, planificadores urbanos o ingenieros sociales—, quienes no tienen que decidir cuál es la “mejor solución”, sino aportar una diversidad de alternativas abiertas a la deliberación y la decisión de los ciudadanos.

## METODOLOGÍA

La metodología adoptada es, fundamentalmente, reconstructiva e involucra las dos formas de reconstrucción identificadas por Rorty (1990) para abordar conceptos, teorías y modelos que se sitúan en un período o momento histórico anterior. Estas dos formas de reconstrucción son la reconstrucción histórica y la reconstrucción sistemática. La primera supone comprender dichos conceptos, teorías y modelos en relación con el contexto histórico e intelectual en el que se gestaron. La segunda, en cambio, atiende a la vigencia que estos podrían tener en el contexto contemporáneo, en virtud de lo que tienen para decírnos acerca de cierto tema o problema que

nos ocupa. En los campos de la historia y la teoría de la planificación urbana esta metodología está bastante extendida (HEIN, 2018), aunque a menudo se la menciona con otros términos, tales como reconstrucción histórica o documental, por un lado, y sistematización, análisis sistemático o teórico, por el otro. En cualquier caso, la combinación de estas dos formas de reconstrucción se considera relevante porque la comprensión de la historia de la planificación urbana y la recuperación o reactualización de ciertas posiciones teóricas y de ciertos debates contribuye tanto al desarrollo disciplinar como a la reflexión y la discusión sobre nuestras ciudades. De este modo, “las historias críticas de la planificación y la conciencia de las narrativas olvidadas pueden ofrecer una base para una planificación que enfrente los desafíos del futuro” (HEIN, 2018, p. 8).

En el presente artículo la reconstrucción histórica se aplica a la comprensión de las ideas de Neurath sobre la democratización de la planificación urbana en el contexto de su intervención en los procesos de planificación de Viena y Bilston, para lo cual se recurre a las fuentes bibliográficas y documentales disponibles. Al respecto, cabe destacar la posibilidad de acceso a los repositorios digitales de la *Wienbibliothek im Rathaus*, el *Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum* y el *Wien Museum*, entre otros, para el caso de Viena y en menor medida al *Wolverhampton City Archives* para el caso de Bilston. En estos repositorios se encuentran disponibles fuentes muy valiosas para la reconstrucción histórica de los dos casos considerados.

La reconstrucción sistemática, por su parte, involucra el análisis teórico-conceptual de las ideas de Neurath sobre la democratización de la planificación urbana y la consideración de sus fundamentos epistemológicos y ético-políticos. Esto permite identificar, delinear y sistematizar los principales rasgos del modelo de planificación urbana de-

mocrática defendido por Neurath, contrastarlo con otros modelos, evaluar críticamente su vigencia y reconocer sus aportes a la reflexión y la discusión contemporáneas.

## VIENA

La inestabilidad política que precedió a la caída del Imperio Austro-Húngaro y la compleja situación económica provocada por la Primera Guerra Mundial hicieron que se formaran numerosos asentamientos informales en la periferia de Viena. Para hacer frente a la escasez de alimentos y viviendas, más de cien mil personas se instalaron en terrenos públicos, construyeron viviendas precarias y comenzaron a desarrollar una producción hortícola de autoconsumo. De acuerdo con Blau (1999, p. 95), cuando se constituyó la Primera República Austríaca en 1919, la mayoría de estos asentamientos ya eran estables y “se convirtieron en comunidades permanentes con sus propios sistemas de autogobierno”.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida, se formaron diversas cooperativas que promovían la construcción de viviendas y que, para 1920, contaban en conjunto con más de cuarenta mil miembros. La estructura de las cooperativas no estaba definida de manera rigurosa y dependía, en gran medida, de la disponibilidad de recursos y de la necesidad de economizar costos (BLAU, 1999). En todos los casos, sin embargo, las cooperativas tenían una estructura democrática que implicaba la participación activa de sus miembros, la intervención en asambleas, la toma de decisiones colectiva. Por eso, puede decirse que la construcción de las viviendas no solo seguía un modelo de autoayuda —que se ponía de manifiesto en los procesos de autoconstrucción—, sino también un modelo de autogestión.

En 1920, Neurath se convirtió en secretario general del

*Forschungsinstitut für Gemeinwirtschaft*, un instituto dedicado a promover la economía social e interesado especialmente en las acciones desarrolladas por las cooperativas. Como secretario del instituto, Neurath se vinculó con las diversas cooperativas y acompañó los esfuerzos que se venían realizando para dar forma a una única asociación que las nucleara y que permitiese coordinar los procesos de gestión, planificación y construcción de las viviendas. Así se formó la *Oestreichischer Verein für Siedlung- und Kleingartenwesen* (en adelante, OeVSK), de la que Neurath fue secretario general entre 1921 y 1923. Esta asociación unificó todas las acciones que se venían desarrollando hasta ese momento y proyectó la construcción de nuevos conjuntos residenciales con la ayuda de reconocidos arquitectos austriacos, como Adolf Loos, Josef Frank y Margarete Lihotzky.

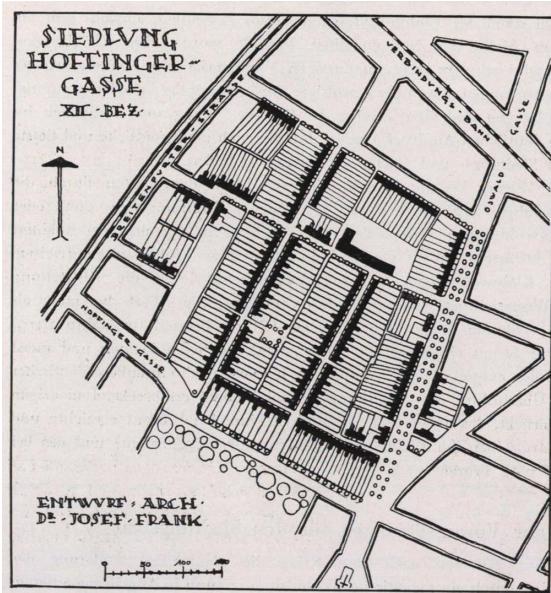
El modelo socioespacial adoptado fue el de las *Siedlungen*, que eran conjuntos residenciales de baja densidad, constituidos por viviendas unifamiliares y parcelas destinadas a la producción hortícola de autoconsumo (Figura 1). Esta vinculación directa de las viviendas con los huertos (Figura 2) distinguió a las *Siedlungen* vienesas de la década de 1920 de otros conjuntos periurbanos igualmente inspirados en el modelo de la ciudad-jardín de Ebenezer Howard, pero en los que el jardín cumplía una función recreativa antes que productiva. Los conjuntos residenciales disponían asimismo de una serie de equipamientos sociales compartidos, como guarderías, salas de reuniones, escuelas, entre otros. La propiedad de las viviendas era colectiva, el título dominial pertenecía a las cooperativas y los residentes “podían legar las viviendas a sus familiares, pero solo podían venderlas a la asociación” (BLAU, 1999, p. 96).

La OeVSK desarrolló asimismo un entramado institucional que le permitió coordinar con mayor eficiencia los

## El modelo de planificación urbana democrática de Otto Neurath.

procesos de gestión, planificación y construcción de las viviendas. Así, conformó una oficina denominada *Siedlungamt*, que dependía del municipio y se ocupaba de la planificación de los conjuntos residenciales, el otorgamiento de créditos y el control de los procesos constructivos, un organismo denominado *Kleingartenstelle*, que distribuía las parcelas de tierra entre los residentes y una empresa cooperativa denominada *Gemeinwirtschaftlichen Siedlungs- und Baustoffanstalt* (GESIBA), que suministraba los materiales de construcción, en-

**Figura 1** Plano de la *Siedlung Hoffinger Gasse* (1921-1924), proyectada por los arquitectos Josef Frank y Erich Faber.



Fuente: Gemeinde Wien (1926). Das neue Wien. Städtewerk, vol. 1. Viena: Elbmühl, p. 274.

Disponible en: <https://www.digital.wienbibliothek.at>

tre otras (Tabla 1). Todas estas instituciones, ligadas a la OeVSK, permearon la interacción con el municipio y contribuyeron a ampliar el derecho a la vivienda entre los ciudadanos de Viena.

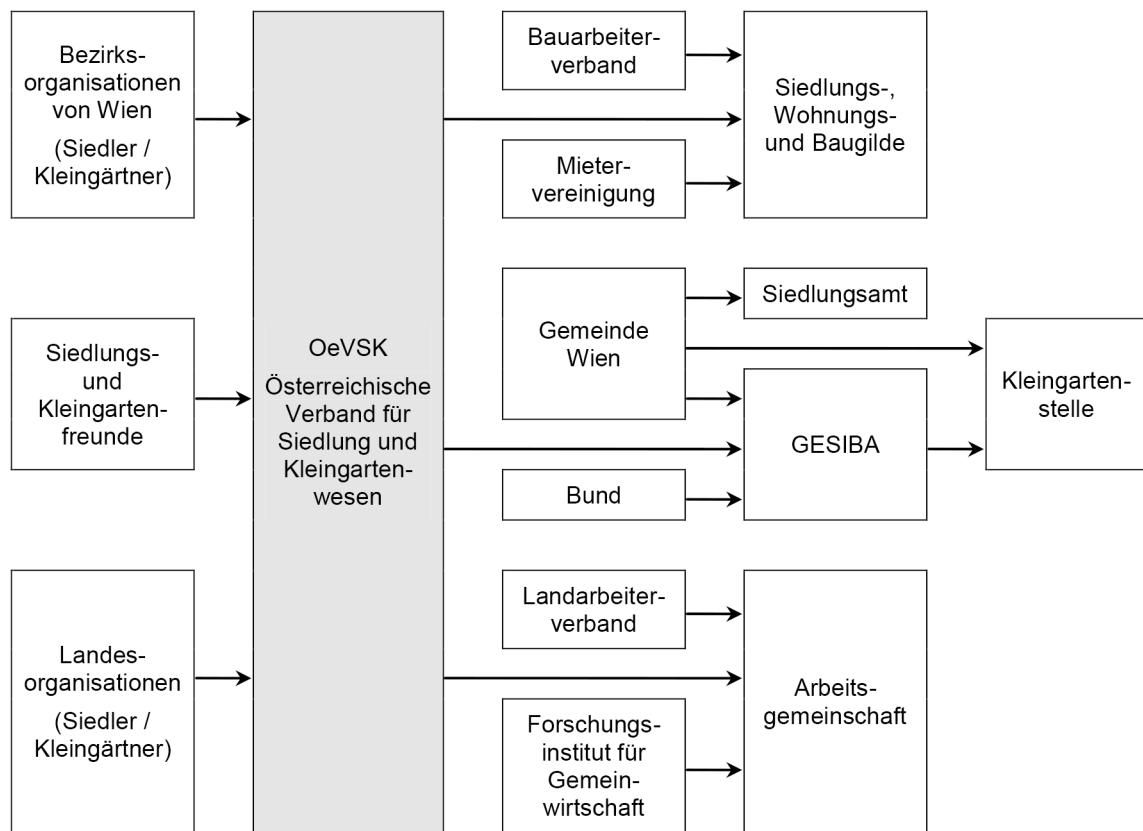
**Figura 2** *Siedlung Hoffinger Gasse* (1921-1924), proyectada por los arquitectos Josef Frank y Erich Faber (vista general, c. 1926).



Fuente: Wien Museum, número de inventario: 57962/222, CCO.

Disponible en: <https://sammlung.wienmuseum.at/objekt/425861/>

**Tabla 1** Viena. La organización de la OeVSK y sus vínculos institucionales



**Fuente:** elaboración propia a partir del esquema publicado en Neurath (1923a, p. 48).

En *Österreichs Kleingärtner- und Siedler-Organisation*, Neurath (1923a) describe este complejo entramado institucional y lo concibe como una forma superior o más elevada de organización, en la que las primitivas formas de autoayuda que dieron origen a las prime-

ras cooperativas fueron paulatinamente superadas por formas democráticas de autogestión, autoadministración y autogobierno, así como de acción coordinada con una diversidad de organismos municipales, sindicales, etc.

Esto revela un aspecto relevante de la concepción neuriana de la planificación urbana. Neurath defendía una concepción democrática o participativa de la planificación que tuviera asimismo vínculos institucionales firmes, especialmente en relación con el Estado municipal. Según Vossoughian (2011, pp. 18-19), Neurath pretendía que se “abrazara la planificación urbana simultáneamente desde arriba y desde abajo, [...] sentía que un ordenado desorden era la única receta defendible para el desarrollo futuro, y construir fuertes lazos entre el municipio de Viena y las cooperativas representaba el medio más efectivo para lograr un desarrollo sostenible”.

## BILSTON

En la década de 1940, Bilston constituía una pequeña ciudad industrial situada entre Wolverhampton y Birmingham. Si bien no sufrió daños significativos durante los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial, presentaba un notable deterioro urbano ocasionado por la existencia de infraestructuras industriales en desuso, la contaminación del aire y el mal estado de conservación de la mayoría de las viviendas. Una encuesta cívica realizada por el municipio reveló que alrededor de un tercio de las 7771 viviendas existentes no alcanzaba las condiciones mínimas de habitabilidad, a lo que se sumaba además un preocupante problema de hacinamiento. Para revertir esta situación, el secretario municipal de Bilston, Arthur Williams, emprendió en 1943 un programa de reconstrucción de la ciudad, anticipando de este modo la reconstrucción británica de posguerra.

En 1944, uno de los concejales de Bilston asistió a la conferencia que Neurath dictaba en la *International Friendship League de Wolverhampton* y, considerando que sus aportes podrían ser significativos, lo instó a colaborar con el programa de reconstrucción. De acuerdo con Larkham (2006, p. 558), la reconstrucción de Bilston “es particularmente notable por la participación de una amplia

gama de expertos eminentes”, entre los que encuentran, además de Neurath, los arquitectos y planificadores urbanos Thomas Alwyn Lloyd, Ella Briggs y Charles Reilly, así como el arquitecto paisajista Geoffrey Jellicoe.

Neurath fue convocado a Bilston como un “sociólogo de la felicidad” (AMATI, 2012, p. 5). En julio de 1945 se reunió con el secretario municipal y los concejales de Bilston y tuvo oportunidad de visitar algunos de los distritos más desfavorecidos de la ciudad (*slums*). Los pormenores de la reunión quedaron registrados en un *Memorandum* escrito por Williams. Según este, Neurath insistió en la descentralización de la administración y la participación activa de la ciudadanía como claves para el éxito del programa de reconstrucción.

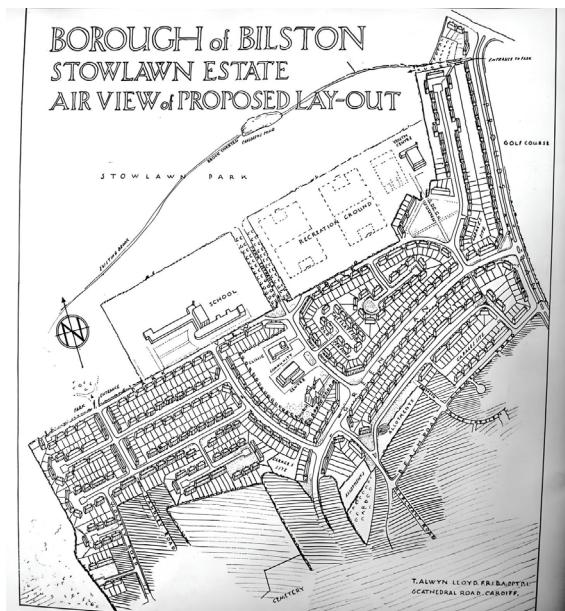
En relación con la descentralización de la administración, Neurath subrayó que la participación es vital. El éxito de cualquier programa que afecte a la vida de los seres humanos depende de la obtención del consentimiento, el estímulo y la cooperación de esos seres humanos. Sería fatal para un nuevo plan habitacional construir simplemente una serie de viviendas sin tener en cuenta a las personas que van a habitarlas. [...] El primer paso es examinar la estructura de la comunidad. [Se debe evitar] separar a las familias que tienen intereses mutuos o desmembrar pequeñas comunidades que se hayan formado espontáneamente. [...] La planificación debe realizarse de modo tal que promueva el espíritu comunitario. (WILLIAMS, 1973, pp. 76-78)

Siguiendo las recomendaciones de Neurath, se introdujeron algunas modificaciones en el proyecto de Lloyd para el distrito de Stowlawn, el primero de los conjuntos residenciales propuestos (LARKHAM, 2006, ver Figura 3). Neurath regresó a Bilston en noviembre de 1945 y durante algunas semanas se reunió y conversó con muchos de los habitantes. Pero su repentina muerte, acontecida en diciembre de ese mismo año, interrumpió la colaboración de Neurath con el programa de reconstrucción. A pesar de la brevedad de esta experiencia, la misma es relevante

porque muestra el significado que tiene para Neurath la democratización de la planificación urbana, que es vista fundamentalmente como un instrumento para el desarrollo de la ciudadanía. De acuerdo con Morley (1947, p. 250, CITADO POR FALUDI, 1996, p. 209), Neurath consideraba que el propósito de la planificación urbana no era solamente mejorar las condiciones habitacionales de las personas, “sino abrirles el horizonte hacia una nueva forma de vida. [...] La planificación debe orientarse al desarrollo de las personas dentro de la comunidad, y las personas deben desarrollarse a través de la planificación”.

Figura 3

Proyecto de Thomas Alwyn Lloyd para el distrito de Stowlawn (1944).



Fuente: Sharman, F. (s.f.). *The early history of Stowlawn*. Disponible en: <http://www.blackcountrymemories.uk>

## EL MODELO DE PLANIFICACIÓN URBANA DEFENDIDO POR NEURATH

Considerando las experiencias de Viena y Bilston, es posible reconstruir los rasgos más relevantes del modelo de planificación defendido por Neurath. En primer lugar, es importante reconocer que Neurath se aparta de ciertas corrientes de pensamiento todavía presentes en la primera mitad del siglo XX, como el higienismo y el eugenismo, que piensan la planificación urbana como un instrumento para la reforma moral (HENNING, 2007). Asimismo, Neurath se aparta de la concepción funcionalista de la planificación urbana sostenida por los arquitectos modernos, en la que se prioriza la eficiencia y la función. Desde su perspectiva, el valor central al que debe aspirar toda planificación es el logro de la felicidad humana y por eso podemos decir que su modelo de planificación es profundamente humanista.

En segundo lugar, es importante destacar la impronta pluralista del modelo de planificación defendido por Neurath. Este modelo parte del reconocimiento de que existe una pluralidad o diversidad de formas de vida que la planificación debe preservar. En uno de sus primeros escritos, *The converse Taylor system*, Neurath ([1917] 1973, p. 131-133) sostiene que la planificación debe partir de las personas “tal como las encontramos” y posibilitar la “coexistencia de diferentes formas de vida y diferentes formas de organización”.

En relación con esto hay que destacar, en tercer lugar, que Neurath defiende un modelo democrático o participativo de planificación, en el que se debe respetar el derecho de las personas a intervenir en aquellas decisiones que las afectan directamente. Para Neurath, la planificación es “la suma de las decisiones democráticas, apoyadas en el conocimiento científico disponible” (DVORAK, 1996, p. 239). El énfasis está puesto aquí en la comunica-

## El modelo de planificación urbana democrática de Otto Neurath.

ción, en la deliberación y el intercambio de argumentos, en la posibilidad de lograr acuerdos y tomar decisiones compartidas. En definitiva, como indicamos anteriormente siguiendo a Faludi (1996), el modelo neurathiano de planificación es compatible con un enfoque de la planificación centrado en las decisiones (*decision-centred*). Y dado que las decisiones dependen tanto de las diversas circunstancias como de las diversas posiciones que asumen los decisores, involucran también una diversidad de alternativas que se deben comparar y juzgar.

Esto supone, en cuarto lugar, que la planificación no puede orientarse a encontrar la “mejor solución” simplemente porque no es posible establecer un *optimum* ni en asuntos teóricos ni en asuntos prácticos. Así como el conocimiento científico disponible no proporciona una única imagen del mundo, tampoco promueve que se adopte un único curso de acción o se considere una solución como la mejor. Estas consideraciones de Neurath, que advierten sobre los límites del conocimiento y sobre la incertidumbre que rodea los procesos de toma de decisiones, le permiten redefinir asimismo el rol que le atribuye a los expertos en toda planificación. Como señala O’Neill (2021, p. 14), para Neurath “el rol del arquitecto, del planificador y del ingeniero social no es ofrecer un diseño único, [...] sino proporcionar alternativas abiertas a la deliberación democrática de los ciudadanos afectados”. El modelo neurathiano de planificación adquiere, de este modo, una impronta decididamente antitecnocrática.

En uno de sus últimos escritos, *International planning for freedom*, Neurath ([1942] 1973, p. 427) sostiene al respecto que no se debe asignar a los expertos la responsabilidad de tomar decisiones porque, “en principio, las decisiones de los expertos serían del mismo tipo que las decisiones del sentido común”. Asimismo, considera que esto “perturbaría el hábito científico de los expertos”,

comprometidos fundamentalmente con el desarrollo de una diversidad de alternativas. Por lo tanto, las decisiones, incluso las que están involucradas en los procesos de planificación urbana, deben ser una prerrogativa de los ciudadanos, como es propio de toda democracia.

El modelo de planificación urbana democrática defendido por Neurath contrasta ciertamente con el modelo desarrollado durante esos mismos años por arquitectos modernos ligados a los CIAM, como Le Corbusier, Ernst May, Cornelis van Eesteren, Josep Lluis Sert y otros. Este modelo se centraba en el concepto de ciudad funcional y, siguiendo la distinción propuesta por Faludi (1996), podría caracterizarse como un enfoque de la planificación urbana centrado en el objeto (*object-centred*). La preocupación de los arquitectos modernos era, en lo fundamental, desarrollar el conocimiento disciplinar y los instrumentos técnicos necesarios para abordar el diseño de las ciudades, teniendo como objetivos: “mejorar las condiciones de habitabilidad de la mayoría de la población, incrementar la eficiencia económica a través de las mejoras en los sistemas de transporte y proteger el ambiente natural como sitio para la recreación masiva” (MUMFORD, 2007, p. 97). La distinción, tanto conceptual como espacial, de las cuatro funciones urbanas (vivienda, trabajo, recreación y circulación) se consideraba central para alcanzar estos objetivos y, por eso, se discutió ampliamente tanto en el seno de los CIAM como en las dos obras teóricas más emblemáticas vinculadas con este modelo de planificación urbana, *Can our cities survive?* de Sert (1942) y *La Charte d’Athènes* de Le Corbusier (1943).

Los arquitectos modernos confiaban en que la planificación urbana, basada en el conocimiento sistemático de su objeto y en la aplicación de criterios racionales, podía resolver los problemas más acutantes de las ciudades contemporáneas. De este modo, pusieron el acento en el estudio de casos, en el manejo de datos estadísticos,

en la posibilidad de identificar tendencias de desarrollo y, en especial, en el rol del maestro planificador como aquel experto capaz de operar con toda esa información e intervenir sobre las ciudades —mediante planes reguladores y proyectos de expansión— para convertirlas en estructuras urbanas eficientes y funcionales. Sin embargo, como indicamos en un trabajo anterior:

(...) el énfasis puesto por los arquitectos modernos en el rol del maestro planificador implicaba otorgar a la ciencia un estatus privilegiado y esto estaba en consonancia con una concepción tecnocrática de la política, según la cual los asuntos públicos deben estar en manos de expertos porque estos son los poseedores de la mejor solución. (AIMINO & PROONO, 2012, p. 50)

El modelo neurathiano de planificación urbana contrasta entonces con el modelo desarrollado por los arquitectos modernos en una diversidad de aspectos. A la concepción tecnocrática asociada con este último, Neurath le contrapone una concepción democrática y antitecnocrática de la planificación urbana. A la centralidad atribuida al conocimiento del objeto (*object-centred*), le contrapone la centralidad de los procesos de toma de decisiones (*decision-centred*). Al objetivo, en cierto sentido científica, de lograr eficiencia y funcionalidad, le contrapone el objetivo de lograr la felicidad humana, que involucra una actitud pluralista y profundamente humanista.

## EL ROL ATRIBUIDO A LA EDUCACIÓN

En este modelo humanista, pluralista, democrático y antitecnocrático de planificación urbana que Neurath defiende, se le atribuye a la educación un rol destacado. La posibilidad de que los ciudadanos intervengan activamente en los procesos de decisión democrática requiere de una amplia educación y difusión del conocimiento disponible, a fin de que se constituya una base compar-

tida para la discusión y la evaluación de alternativas. La educación y el libre acceso al conocimiento constituyen, así, precondiciones para que los ciudadanos tomen decisiones informadas. En los dos casos considerados, Viena y Bilston, Neurath promovió la educación de la ciudadanía como un proceso que debía desarrollarse en paralelo a cualquier intento de planificación urbana democrática o participativa.

En Viena, como secretario de la OeVSK, organizó una serie de exposiciones que pretendían comunicar información sobre la organización del movimiento cooperativo de vivienda, sobre las diversas tipologías y técnicas constructivas adoptadas, así como datos estadísticos referidos a la producción hortícola de las *Siedlungen* vienesas y otras cuestiones económicas y sociales relevantes. Los paneles, los gráficos informativos y las maquetas que formaban parte de estas exposiciones proporcionaron la base sobre la que se constituyó, en 1923, el *Museum für Siedlung und Städtebau*. El objetivo del museo era preservar esos materiales educativos y hacerlos accesibles a toda la ciudadanía mediante exposiciones itinerantes. De acuerdo con Neurath (1923b, p. 8, CITADO POR HOCHHÄUSL, 2019, p. 168), “debería mostrarse por todas partes lo que puede lograr el trabajo coordinado de los municipios y de las cooperativas de vivienda”.

En 1924, Neurath propuso convertir este museo en el *Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum*, una institución dedicada a la educación y la difusión del conocimiento y la información (Figura 4). En este nuevo marco institucional, Neurath desarrolló junto a su equipo de trabajo el *Wiener Methode der Bildstatistik* (el método vienesés de estadística pictórica), que una década más tarde pasaría a denominarse ISOTYPE (*International System of Typographic Picture Education*). El método se proponía comunicar visualmente información social y económica relevante para la vida contemporánea y aspiraba a

## El modelo de planificación urbana democrática de Otto Neurath.

ser comprendido por todos los ciudadanos, incluso por aquellos que no habían tenido la posibilidad de acceder a una educación formal. Neurath concibió este método en estrecha relación con su modelo de planificación urbana democrática o participativa, pero también como parte de un programa más amplio de humanización y democratización del conocimiento, que trataba de proporcionar a toda la ciudadanía una base compartida sobre la que fundar su intervención en los procesos de decisión democrática (cf. AIMINO, 2020).

A diferencia de otros métodos de comunicación visual de la información, el ISOTYPE apelaba al uso de signos autoexplicativos que Neurath denominó pictogramas. Estos signos, formados mediante una analogía visual con los objetos denotados, constituyán las unidades semánticas básicas del método y podían combinarse entre

sí para comunicar información compleja (Figura 5). La información cuantitativa y, en particular, los datos estadísticos podían representarse siguiendo un principio de repetición o serialización, que consistía en atribuir una cantidad determinada a cada pictograma y repetirlo tantas veces como fuera necesario para representar cantidades mayores. El equipo de trabajo del *Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum* desarrolló durante este período un extenso repertorio de signos —concebido a la manera de un diccionario o tesauro visual (NEURATH, 1951, p. 23)— y una serie de convenciones para la disposición y combinación de esos signos —la gramática visual— con el propósito de ampliar las posibilidades de representación a todos los campos del conocimiento y a todas las esferas de la vida social.

En el caso de la planificación urbana, se concibieron formas de comunicar visualmente datos estadísticos y variables como la densidad habitacional, la densidad edificatoria, etc. (Figura 6), que se consideraban relevantes para desarrollar procesos de planificación urbana democrática. En términos generales, se decidió dar prioridad a las representaciones pictográficas antes que a las representaciones topográficas o planimétricas, a fin de que la información pudiera ser comunicada a los ciudadanos de una forma más directa y eficaz. En un escrito posterior, publicado en la revista *Architectural Record*, Neurath reafirmó esta decisión.

Si deseo mostrar la importancia de un nuevo proyecto urbano [...] no es suficiente con informar a la gente solo por medio de planos y representaciones realistas. Es también necesario mostrar el desarraigo y la migración, las tasas de natalidad, el tamaño de las familias, situaciones sociales generales y sus tendencias. Todos estos problemas pueden discutirse por medio de ayudas visuales de modo tal que tanto los expertos como los no expertos puedan entender todo el asunto. (NEURATH, 1937, p. 61).

Figura 4

Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum, exposición sobre planificación urbana en Viena (1926).

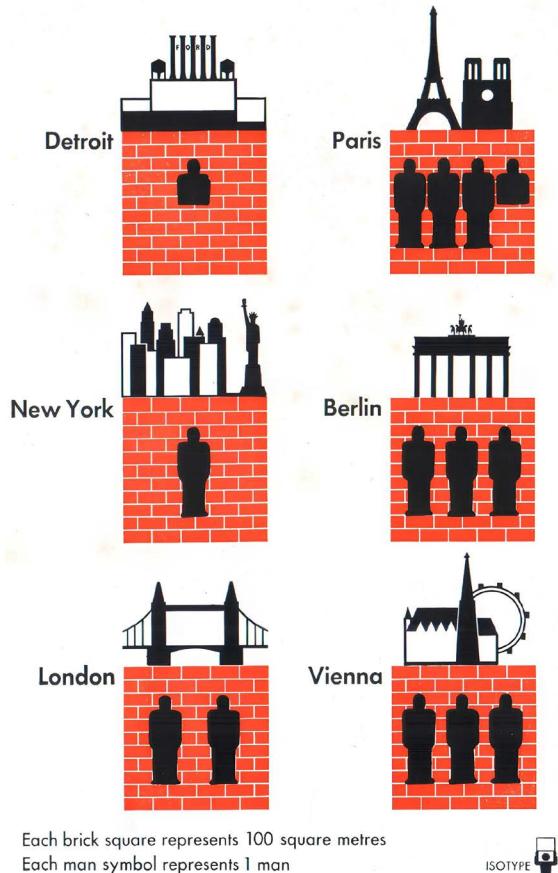


Fuente: Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum, número de inventario: INV-00184-066.

Disponible en: <https://sammlung.gwm.museum/>

**Figura 5** Isotype. Densidad habitacional en grandes ciudades.

### Men Living in one Unit of Area



Fuente: Neurath (1937, p. 59).

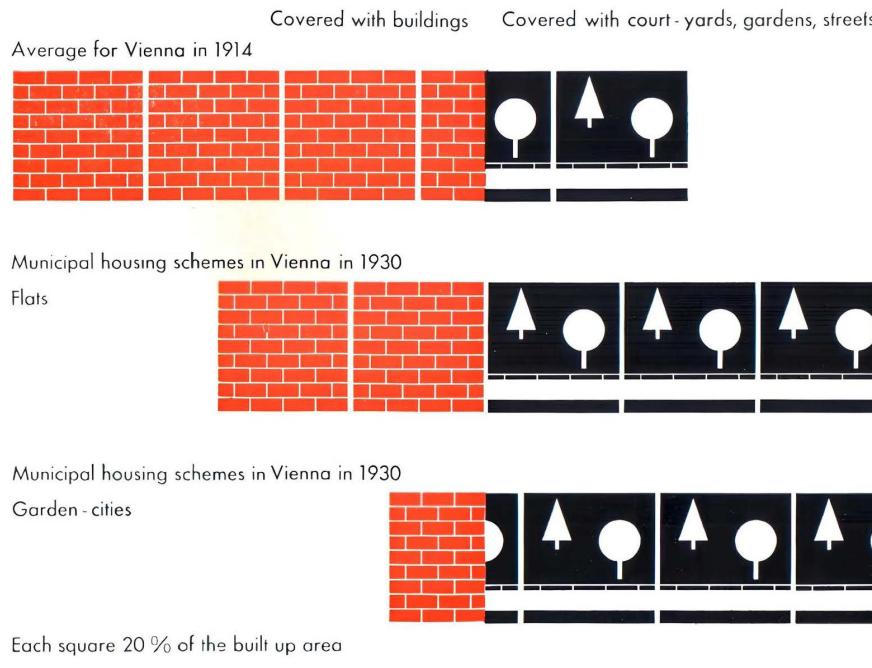
En Bilston, Neurath también trató de fortalecer este vínculo entre la educación y la planificación urbana democrática y propuso que se desarrollase una exposición con los resultados de la encuesta cívica, a fin de informar a los ciudadanos sobre las condiciones de vida en los distritos más desfavorecidos y animarlos a proponer soluciones. Según lo indicado en el *Memorandum* de Williams, Neurath advirtió que las conferencias y los panfletos deben usarse con cautela porque las personas son reacias a que se les imponga información. En cambio,

(...) una exposición cuidadosamente diseñada puede transmitir información y dar placer al mismo tiempo. [...] La vivienda y la felicidad podrían ser el tema de una exposición. Si la gente piensa en lo que ha visto, llegará a una conclusión propia. De este modo, podrá aprender por sí misma cómo lograr una forma de vida mejor participando en su gobierno. (WILLIAMS, 1973, p.78).

La exposición propuesta por Neurath se realizó en 1946, un año después de su muerte, bajo la curaduría de su esposa y colaboradora Marie Neurath, e incluía una serie de gráficos informativos diseñados de acuerdo con los principios compositivos del ISOTYPE. Los gráficos proporcionaban información sobre los diferentes usos de la tierra urbana, sobre la demanda habitacional y las condiciones de habitabilidad de las viviendas existentes, sobre la cantidad de viviendas disponibles y proyectadas, así como indicadores de salud en relación con la polución del aire, la incidencia de la luz solar, entre otros. El objetivo era abordar la planificación urbana, no solo desde una perspectiva democrática o participativa, sino también desde una perspectiva multidimensional. Si la ciudadanía debía intervenir activamente en los procesos de planificación urbana, era necesario que tuviera a su disposición un amplio conocimiento sobre las múltiples dimensiones de la planificación. Como señala Neurath (1937, p. 57) al respecto, lo que se pretendía era, en definitiva, “representar la vida entera de las comunidades” y todos aquellos “factores que condicionan la felicidad humana”.

**Figura 6** Isotype. Distribución de espacios abiertos en Viena.

## Distribution of Open Spaces in Vienna



Fuente: Neurath (1937, p. 59).

Así, por ejemplo, con los datos obtenidos en la encuesta cívica (Tabla 2), se realizó un gráfico informativo sobre las condiciones de las viviendas en los ocho distritos de Bilston. Se desarrolló un pictograma simple y austero para representar las viviendas y, mediante el uso de colores, se establecieron distinciones entre las diferentes categorías (viviendas no aptas para habitar, viviendas en condiciones razonables pero sin instalaciones sanitarias adecuadas, viviendas en condiciones razonables y con instalaciones

sanitarias adecuadas). Además, se usó un pictograma especial para representar a las familias que no disponían de vivienda propia. Todos estos pictogramas se dispusieron sobre un plano base, estableciendo una correspondencia entre los diferentes grupos de pictogramas y los distritos de Bilston (Figura 7). Esta disposición le permitía a los ciudadanos “hacer sus propias comparaciones, comprender la gravedad de la situación y la importancia del nuevo plan de vivienda” (PEDERSEN, 2017, p. 20).

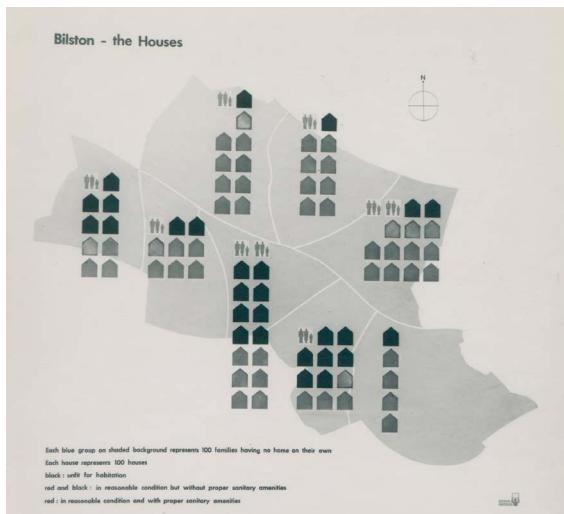
**Tabla 2** Bilston. Encuesta cívica. Condiciones generales de las viviendas y hacinamiento

Estado de conservación	Distrito								Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Viviendas no aptas para habitar por mal estado y deficiencias sanitarias	518	233	68	775	65	212	689	95	2655
Viviendas en estado de conservación razonable, pero sin instalaciones sanitarias adecuadas	205	80	88	358	51	293	65	36	1176
Viviendas en estado de conservación razonable y con instalaciones sanitarias adecuadas	219	456	817	188	764	816	307	373	3940
Viviendas ocupadas por más de una familia	68	82	80	150	64	128	99	37	708

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en Pedersen (2017, p. 19).

**Figura 7**

Las condiciones de las viviendas en Bilston.  
Otto & Marie Neurath Isotype Collection.  
University of Reading.



Fuente: Jeffries, S. (2 de agosto de 2016). *Bilston's revival: the pursuit of happiness in a Black Country town*. The Guardian.

Disponible en: <https://www.theguardian.com>

## CONCLUSIÓN

En los apartados precedentes, tratamos de identificar los rasgos más destacados del modelo de planificación urbana democrática defendido por Neurath, a partir de su intervención en los procesos de planificación urbana desarrollados en Viena y Bilston. Asimismo, examinamos el rol que Neurath le reserva a la educación y al libre acceso al conocimiento, en tanto constituyen precondiciones para que los ciudadanos puedan participar activamente en dichos procesos y tomar decisiones informadas. De este modo, tratamos de contribuir a la escritura de una historia de la planificación urbana democrática delineando los trazos de lo que constituiría sin duda uno de sus primeros capítulos. En efecto, las ideas de Neurath sobre la democratización de la planificación urbana pueden considerarse pioneras en este campo y, además, están en consonancia con enfoques más contemporáneos que, como indicamos con anterioridad siguiendo a Faludi (1996), se centran en los procesos de toma de decisiones (*decision-centred*) y promueven la intervención o participación activa de los ciudadanos.

## **El modelo de planificación urbana democrática de Otto Neurath.**

Podemos decir entonces que el modelo humanista, pluralista, democrático y antitecnocrático de planificación urbana defendido por Neurath tiene también una innegable vigencia. Lo que reviste un especial interés en este modelo es la interdependencia que Neurath les atribuye a la planificación urbana y a la educación. La educación contribuye a que los ciudadanos sean conscientes de las múltiples dimensiones involucradas en la planificación y dispongan de los argumentos más sólidos para fundamentar sus decisiones. Como contrapartida, la intervención de los ciudadanos en la planificación urbana les permite ampliar su formación, desarrollar sus virtudes cívicas y realizarse como sujetos autónomos capaces de deliberar y arribar a decisiones consensuadas.

Es claro que el modelo neurathiano de planificación recupera, en este sentido, la herencia ilustrada. Como señala Dvorak (1991, p. 268), la educación no consiste, para Neurath, “en la diseminación del conocimiento científico entre las masas no educadas. La labor educativa significa una ilustración comprehensiva, significa la creación de aquellas herramientas intelectuales que podrían contribuir a la mejora de sus condiciones de vida”. En esto se advierte asimismo el influjo de la concepción instrumental del conocimiento sostenida por Neurath. Para este, el conocimiento no debe ser un objetivo o un fin en sí mismo, sino un instrumento o un medio para la mejora de la vida humana, para el logro de la felicidad y la construcción de una sociedad más justa y más equitativa. Y esos son también los objetivos a los que debe aspirar toda planificación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aimino, M. & Prono, M. I.** (2012). Neurath y Van Eesteren frente al desafío de unificar el lenguaje del urbanismo moderno. *Arquisur Revista*, (2-3), 36-51.
- Aimino, M.** (2020). Conocimiento, lenguaje y comunicación. Los ideales ilustrados de Otto Neurath y el sistema de educación visual Isotype. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 20, a2001.
- Amati, M.** (2012). Engagement and exhibitionism in the era of high modernism: the example of 1940s Bilston. En: *Proceedings of the 15th International Planning History Society Conference* (pp. 1-12). International Planning History Society.
- Blau, E.** (1999). *The architecture of Red Vienna*. The MIT Press.
- Blau, E.** (2006). Isotype and Architecture in Red Vienna: The Modern Projects of Otto Neurath and Josef Frank. *Austrian Studies*, 14, 227-259.
- Chapel, E.** (1996). Otto Neurath and the CIAM. The International Picture Language as a Notational System for Town Planning. En: Nemeth, E. y Stadler, F. (eds.). *Encyclopedia and utopia. The life and work of Otto Neurath, 1882-1945* (pp. 167-182). Kluwer.
- Dvorak, J.** (1991). Otto Neurath and adult education. Unity of science, materialism and comprehensive enlightenment. En: Uebel, T. (ed.). *Rediscovering the forgotten Vienna Circle*. (pp. 265-274). Kluwer.
- Dvorak, J.** (1996). Otto Neurath, 'proletarian democracy' and social planning. En: Nemeth, E. y Stadler, F. (eds.). *Encyclopedia and utopia. The life and work of Otto Neurath, 1882-1945* (pp. 233-244). Kluwer.
- Faludi, A.** (1996). Otto Neurath and planning theory. En: Nemeth, E. y Stadler, F. (eds.). *Encyclopedia and utopia. The life and work of Otto Neurath, 1882-1945* (pp. 201-213). Kluwer.
- Hein, C. (ed.)** (2018). *The Routledge handbook of planning history*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Henning, M.** (2007). The pig in the bath: New materialisms and cultural studies. *Radical Philosophy*, 145, 11-19.
- Henning, M.** (2019). Of tennis courts and fireplaces: Neurath's internment on the Isle of Man and his politics of design. En: Cat, J. y Tuboly, A. (eds.). *Neurath Reconsidered. Boston Studies in the Philosophy and History of Science*, vol. 336 (pp. 413-434). Springer.
- Hochhäuserl, S.** (2011). Otto Neurath: Mapping the City as a Social Fact? En: Richard Heinrich, R., Nemeth, E., Pichler, W. y Wagner, D. (eds.). *Image and Imaging in Philosophy, Science and the Arts*, vol. 2 (pp. 99-136). Ontos Verlag.
- Hochhäuserl, S.** (2019). Traveling exhibitions in the field: settlements, war-economy, and the collaborative practice of seeing, 1919–1925. En: Cat, J. y Tuboly, A. (eds.). *Neurath Reconsidered. Boston Studies in the Philosophy and History of Science*, vol 336 (pp. 141-176). Springer.
- Larkham, P.** (2006). People, planning and place: The roles of client and consultants in reconstructing post-war Bilston and Dudley. *Town Planning Review*, 77(5), 557-582.

- Le Corbusier** (1943). *La Charte d'Athènes*. Paris: Plon.
- Morley, D. W.** (1947). Sociological approach to social planning: the Bilston experiment. A problem in social engineering. *Discovery*, 250-251.
- Mumford, E.** (2007). El discurso del CIAM sobre el urbanismo moderno, 1928-1960. *Bitácora Urbano-Territorial*, 1(11), 96-115.
- Neurath, M.** (1951). Report on the last years of Isotype work. *Synthese*, 8(1-2), 22-27.
- Neurath, O.** ([1917] 1973). The converse Taylor system. En: *Empiricism and Sociology* (pp. 130-135). M. Neurath y R. S. Cohen (eds.). Reidel.
- Neurath, O.** (1923a). *Österreichs Kleingartner- und Siedler- Organisation*. Viena: Kommissionsverlag Wiener Volksbuchhandlung.
- Neurath, O.** (1923b, 06 de septiembre). Dauernde Erhaltung des Ausstellungsmaterials. Ein Siedlungsmuseum. *Arbeiterzeitung*, p. 8.
- Neurath, O.** (1937). Visual representation of architectural problems. *Architectural Record*, 82 (1), 57-61.
- Neurath, O.** ([1942] 1973). International planning for freedom. En: *Empiricism and Sociology* (pp. 422-440). M. Neurath y R. S. Cohen (eds.). Reidel.
- Nikolow, S.** (2004). Planning, democratization and popularization with Isotype, ca. 1945: a study of Otto Neurath's pictorial statistics with the example of Bilston, England. En: Stadler, F. (ed.). *Induction and deduction in the sciences* (pp. 299-329). Springer.
- O'Neill, J.** (2021). Neurath on Political Economy. En: T. Uebel y C. Christoph Limbeck-Lilienau (eds.). *The Routledge Handbook of Logical Empiricism*. (pp. 266-275). Routledge.
- Pedersen, P.** (2017). Behind Isotype charts. The design of number-fact pictures. *Visible Language*, 51 (1), pp. 13-37.
- Rorty, R.** (1990). La historiografía de la filosofía: cuatro géneros. En: Rorty, R., Schneewind, J. B. y Skinner, Q. (comps.) (1990). *La filosofía en la historia. Ensayos de historiografía de la filosofía* (pp. 69-98). Paidós.
- Sert, J. L.** (1942). *Can our cities survive? An ABC of urban problems, their analysis, their solutions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vossoughian, N.** (2011). Otto Neurath. The language of the global polis. NAi Publishers.
- Williams, A. V.** (1973). Excerpt from the 'Memorandum of the visit by Dr. Otto Neurath to the Borough of Bilston, July 24, 1945'. En: Neurath, O. *Empiricism and Sociology* (pp. 75-78). M. Neurath y R. S. Cohen (eds.). Reidel.