

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA HACIA LA HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

Rosalía Ivonne Cruz Cervantes¹

Jesús Enrique de Hoyos Martínez²

Alberto Javier Villar Calvo³

RESUMEN

En el presente trabajo, desde la perspectiva de la bioética, se analiza el papel que han tenido las políticas públicas en la habitabilidad de la vivienda, y cuál es el abordaje que la administración pública en México ha desplegado en relación a ésta. En respuesta a los derechos individuales, referidos al bienestar humano y una vivienda digna establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1983, art. 4).

Se partió de un análisis crítico de los planes nacionales de vivienda, desde 1990 hasta la actualidad, así como del marco jurídico específico que regula la política habitacional en México, y el instrumento normativo que opera el organismo responsable de ella, identificando cómo se ha perfilado la actuación del sector vivienda, y la planeación de las acciones correspondientes, con el fin de reconocer su impacto en la producción del espacio habitacional.

A partir de este análisis se identificó la forma en la que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Ley Federal de Vivienda (LFV), conceptualizan la habitabilidad y la forma en la que se ha considerado ésta como parte de la política habitacional en el país.

Derivado de lo anterior, se perfila un conjunto de estrategias de política pública que consideran los aspectos relacionados con la habitabilidad que se deberían abordar para impulsar una

¹ Maestrante en Estudios de la Ciudad, Facultad de Planeación Urbana y Regional, arq_rcruz@live.com.mx

² Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Arquitectura y Diseño, jedehoyosm@uaemex.mx

³ Doctor en Urbanismo, Facultad de Planeación Urbana y Regional, betovillardf@gmail.com

política habitacional sostenible económica y ambientalmente, a la vez que enfoque su atención en las necesidades socioculturales de las personas y en la aptitud de su hábitat para responder a sus necesidades cualitativas, lo cual derivaría en un fomento a su calidad de vida.

Palabras clave: Habitabilidad, Política Pública, Bioética

Introducción.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación para el desarrollo de una tesis de maestría, en el cual se estudia el abordaje que se hace de la habitabilidad en las políticas de vivienda social en México a partir de la bioética, haciendo una evaluación de su impacto en las condiciones en que se construyen los desarrollos habitacionales de interés social en la Zona Metropolitana de Toluca.

Este análisis parte de asumir que los planteamientos de la bioética permiten establecer los criterios de habitabilidad que debe cumplir la producción de la vivienda social, es decir que partimos de considerar que los factores de la habitabilidad de la vivienda social, desde la perspectiva de la bioética, son Instrumentos normativos que, una vez institucionalizados, permiten regular las características que debe reunir la construcción de vivienda social promovida o financiada por los gobiernos locales y producidas por los desarrolladores inmobiliarios, a fin de garantizar las condiciones básicas de diseño, funcionalidad, de construcción y ambientales de la vivienda social.

Las Instituciones, Instrumentos y Programas que regulan la producción de vivienda en México, derivan de la CPEUM, la cual especifica en el Capítulo primero referente a los Derechos Humanos y Garantías individuales, en su artículo 4o, que “toda familia tiene derecho a disfrutar

de vivienda digna y decorosa”; así mismo determina que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Reglamentaria de este artículo, en 2006 se promulgó la LFV como el marco jurídico que regula la materia de vivienda en los tres niveles de gobierno, con base en la cual, en 2001, se creó la Comisión Nacional de Vivienda (CONAFOVI), que en el 2006 se transformó en la actual Comisión Nacional de Vivienda, ambas responsables de coordinar y promover las políticas de vivienda en el país.

Fue precisamente este organismo, desde su creación en 2001, y después en su versión reformada en 2006, el responsable de elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Nacional de Vivienda, además de ser el responsable de “definir los lineamientos, normas y mecanismos para ejecutar la política general de vivienda”, función con base en la cual se emitió el Código de Edificación de la Vivienda (CEV), en el cual se establecen los criterios que, para este organismo, debe reunir una vivienda digna y decorosa de acuerdo con el artículo 4 constitucional, criterios que permean la lógica de producción de vivienda financiada institucionalmente.

Este trabajo parte de la hipótesis que considera que, es precisamente, la falta de variables de habitabilidad, desde la perspectiva de la bioética, en estos instrumentos de política habitacional, lo que ha derivado en el rechazo de la población objetivo de los productos habitacionales promovidos en los últimos años, factor que ha sido determinante para el incremento en el número de viviendas deshabitadas o abandonadas en el país.

Metodología.

Para el análisis de la forma en la que se asume la habitabilidad en la política habitacional en México, partimos del estudio comparativo de los Programas de Nacionales de Vivienda desde 1990-1994 a 2014-2018 y las políticas que estos establecen, así como el CEV de 2010 de la CONAVI y de la LFV (2006) que se consideran aquí como los instrumentos de política pública que regulan la producción de vivienda en el país, buscando identificar la manera en la que definen y regulan la habitabilidad, los espacios habitables y la vivienda digna, contrastando su enfoque con el de la bioética.

El análisis parte de concebir a Los Programas Nacionales de Vivienda como estructuradores y definidores de las estrategias y lineamientos de acción, La LFV como regulador y sancionador, y al CEV de CONAVI, como el instrumento de ejecución de la vivienda, en el que se establecen los parámetros para su construcción.

Este análisis se desarrolla en cuatro pasos:

- 1) Definición de los conceptos de Bioética y habitabilidad como marco de análisis conceptual de las políticas de vivienda.
- 2) El análisis general de las políticas de vivienda en México 1990-2018 a partir de los Programas Nacionales de Vivienda elaborados por las últimas cinco administraciones del gobierno federal, centrándonos en el análisis del impacto socio-territorial de las estrategias y acciones propuestas en ellos.

Los Programas analizados son:

- I. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994
- II. Programa Nacional de Vivienda 1995-2000
- III. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006
- IV. Programa Nacional de Vivienda 2007-2012
- V. Programa Nacional de Vivienda 2014-2018

- 3) El análisis específico de estos en materia de habitabilidad y espacio habitable.
- 4) Análisis crítico de los conceptos de habitabilidad, espacio habitable y vivienda considerados en estos Planes.
- 5) Discusión de los resultados y presentación de conclusiones.

Bioética y habitabilidad en la Vivienda.

La bioética, como una rama de la ética, en su concepción más amplia se refiere al "estudio sistemático de la conducta humana en el ámbito de las ciencias de la vida y del cuidado de la salud, examinada a la luz de los valores y de los principios morales" (Garrard Post, 2004, vol I, p. XIX); referida al espacio habitable en general, y en particular a la vivienda, para este trabajo, se entiende como la ética hacia la vida, objetivada en la producción del espacio bajo un enfoque de rescate de la dignidad de la vida humana, se refiere así, al estudio sistemático de la conducta de los seres humanos a través de los valores y de los principios morales de la sociedad en su conjunto, que se expresan en las condiciones de habitabilidad.

La habitabilidad, por su parte, atendiendo a su definición como: "la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos, en estrecha relación con los ambientes socioculturales y naturales hacia la mejora de la calidad de vida" (De Hoyos Martínez, et al., 2014), se refiere, fundamentalmente: al análisis de los aspectos cualitativos y cuantitativos, vinculados con las necesidades humanas, que deben cumplir los espacios habitables.

Con base en estas dos definiciones, la relación entre la bioética y la habitabilidad se establece cuando se considera a la vivienda como aquel espacio que sirve como aposento o residencia a las personas, que requiere ser abordado más que en términos de sus condiciones técnicas y

materiales, haciendo énfasis en los aspectos que confieren dignidad a un hábitat humano, entendiendo que:

“los componentes que **confieren dignidad a un hábitat** no se limitan a las meras condiciones físicas de una vivienda, sino que incluyen también las circunstancias del medio en que ésta se encuentra inmersa. Eso incluye, entre otras cosas, las condiciones de urbanización, la provisión de servicios básicos, la seguridad, costo razonable, certidumbre en la tenencia y la relación que se tenga con los lugares habituales de trabajo o estudio de sus ocupantes” (González Torres, 2008, p. 16).

La situación de la habitabilidad de la vivienda social en México.

Actualmente el estado de la habitabilidad de la vivienda en México presenta un déficit en muchos aspectos y dimensiones de la habitabilidad, un indicador de ello son las viviendas deshabitadas o abandonadas, y su baja cualificación como hábitat, lo cual influye en la calidad de vida de la población en general.

En el análisis de las condiciones de habitabilidad de la vivienda en México, la relevancia de estas dos variables (viviendas deshabitadas o abandonadas), es apenas reciente. Hasta hace 10 años, el principal inconveniente para su utilización como una variable significativa de las condiciones de habitabilidad, era que el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), no había publicado en sus censos y conteos datos específicos sobre las condiciones que presentaba la vivienda deshabitada, sino que mostraba únicamente los datos primordiales de la vivienda habitada.

Esta información la hizo pública sólo hasta la aparición del volumen de la vivienda deshabitada en México, el cual se derivó del Censo de Población y Vivienda de 2005, donde se presenta una cuantificación de las viviendas deshabitadas en relación a las censadas mostrando en la tabla de resultados de la “Evolución de la vivienda por tipo según entidad federativa, 2005-

2010” un total nacional de vivienda deshabitada en 2005 de 4,271,287 (14.0% de 30.4 millones) y en 2010 de 4,997,806 (14.02% de un total de 35.6 millones); mostrando en este período un incremento absoluto de 726,519 casas deshabitadas, notándose el aumento en viviendas deshabitadas constante al aumento en el total de viviendas.

Lo que se observa en esta situación, es que la producción de vivienda atiende la demanda habitacional en términos de su existencia física, pero no ofrece una casa que cumpla los requerimientos como morada de familias e individuos, ni que resuelva las necesidades de las personas como seres sociales, ofreciendo un ambiente confortable y digno, situación que deriva en su abandono y, por consecuencia, en su pérdida como inversión económica, tanto para las entidades, gubernamentales responsables del financiamiento de la vivienda social, como para la sociedad en su conjunto.

Desde la perspectiva de la bioética y de la habitabilidad, mejorar las condiciones de habitabilidad en la vivienda no sólo depende de aspectos económicos y de políticas habitacionales que consideren los déficit cuantitativos o los escenarios de demanda futura, sino de una propuesta y planeación en donde se incluyan los aspectos interrelacionados de tipo cualitativo de la vivienda, de empleo y los relativos a las políticas de desarrollo urbano y territorial, con el fin de poder alcanzar objetivos concretos, a través de planteamientos que promuevan una calidad habitacional integral que satisfaga realmente la necesidad de una vivienda como formador de ciudades e integrador social (Ziccardi, 2015).

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido la repercusión de las políticas públicas definidas en los Programas Nacionales de Vivienda, y reguladas por el CEV de la CONAVI desde una perspectiva bioética en el modo de concebir la habitabilidad de la vivienda y en los resultados que derivaron de la aplicación de estos instrumentos en México?

Los Programas Nacionales de Vivienda y la producción habitacional.

A partir del Gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de suelo, financiamiento de la vivienda y diseño de política habitacional que tuvieron diversas implicaciones en la producción de la vivienda social.

En cuanto a los mecanismos de producción de vivienda, durante este sexenio se impulsa una reforma a los dos instrumentos públicos de promoción de vivienda social más importantes en términos de su impacto en la producción de vivienda: INFONAVIT y FOVISSTE, eliminando sus funciones de promoción y construcción de vivienda y convirtiéndolos en instrumentos de carácter exclusivamente financiero (Puebla, C., 2002).

En materia de suelo, se reformó el artículo 27 constitucional cambiando las condiciones para la incorporación del suelo ejidal y comunal a los procesos inmobiliarios, dando la oportunidad a ejidatarios y comuneros de enajenar sus terrenos a favor de agentes privados y públicos, lo que facilitó la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano en general y a la promoción de vivienda social en particular (Sánchez Corral, 2012, p. 18).

En cuanto a política habitacional, ésta fue la que, tal vez, sufrió una transformación más profunda en este sexenio, separándose de la política urbana, a la que había estado integrada en el sexenio anterior con la promulgación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, y que ahora aparecía como una política sectorial prioritaria, al mismo nivel incluso que la política urbana, publicándose el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 1990-1994, como un instrumento ordenador de la política habitacional en el país.

A partir de entonces y hasta ahora, este instrumento de política insitucional sería el instrumento guía de la política de vivienda en el país, convirtiéndose en el instrumento

ordenador de las diferentes acciones de financiamiento y producción vinculadas con la construcción de vivienda, particularmente de vivienda social.

Los Programas Nacionales de Vivienda

Desde el primer PNV (1990-1994), el diseño de la política habitacional en el país partía de reconocer el problema de la vivienda en México como un asunto de corte eminentemente cuantitativo, y proponía considerar a la vivienda como un factor fundamental de ordenamiento de los asentamientos humanos y del desarrollo económico, mediante estrategias como la participación de la sociedad, particularmente del sector privado, en la producción de vivienda.

En su elaboración, se partió de un diagnóstico de la problemática habitacional en las diferentes regiones del territorio nacional, haciendo especial énfasis en el déficit acumulado, en el tipo de las viviendas edificadas, condiciones de hacinamiento, el aumento en la demanda de vivienda en zonas urbanas, así como en el déficit de servicios y equipamiento urbano existentes, y la escasa disponibilidad de recursos para financiamiento de la vivienda, resaltando la escasa participación de particulares en la producción y promoción habitacional.

Aunado a ello, se hizo énfasis en el papel que el costo de los materiales, y su poca variedad frente al uso de los convencionales tenía en el acceso a la vivienda, planteando una política integral que tenía como objetivo, además de satisfacer el déficit habitacional acumulado, proveer las condiciones suficientes para que la sociedad en su conjunto estuviera en posibilidad de producir nuevas viviendas que respondieran a la demanda, a la vez que tuvieran un efecto multiplicador en las ramas industriales vinculadas con la construcción para reactivar el aparato productivo nacional y promover el empleo, considerando para esto la incorporación del sector privado como promotor y constructor de vivienda social.

Posteriormente, en el PNV 1995-2000, en el balance del PNV anterior, enfocado principalmente en los resultados del volumen de vivienda producida, se reporta un aumento en la cantidad de vivienda producida como resultado del volumen de créditos otorgados por los organismos públicos de vivienda, inversión pública en infraestructura y servicios básicos, así como por el descenso en el crecimiento demográfico, aunque se reconocía que el desarrollo habitacional se había visto afectado, tanto en la oferta como en la demanda, por la devaluación de la moneda, que había influido tanto en la adquisición como en la inversión pública y privada en este sector.

Los objetivos planteados en este PNV estuvieron dirigidos a que el Estado jugara un papel determinante en la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, apoyando la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; promoviendo las condiciones para que las familias más necesitadas pudieran acceder a una vivienda; fortaleciendo, como en el Programa anterior, el papel de la vivienda como un factor fundamental para respaldar un desarrollo económico duradero, y estableciendo un enfoque facilitador para la participación privada en la producción habitacional, pero ahora mediante un orden e integración al entorno ecológico.

El PSV 2001-2006 por su parte, desde el mismo enfoque cuantitativo del problema habitacional, reconocía que el sector vivienda había registrado los efectos positivos de la mejoría económica, lo que había provocado el desarrollo de los organismos públicos de vivienda y también el mejoramiento de la productividad del sector. Identificando además que la superación del rezago total de vivienda mostraba una tendencia favorable en términos cuantitativos.

En relación con sus objetivos se propuso promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil en

su conjunto, persistiendo el enfoque que considera el mercado habitacional como un motor del desarrollo.

Se propuso en consecuencia el desarrollo de un mercado hipotecario primario que se incorporara al sistema financiero nacional y otro secundario que lo hiciera con los mercados de capital. Las estrategias propuestas para impulsar el cumplimiento de estos objetivos se basaron en la articulación Institucional entre los organismos públicos responsables de operar la política habitacional y el fortalecimiento del Sector Vivienda, a través de la desgravación, desregulación Habitacional y flexibilización de su marco normativo, el abasto de suelo con aptitud habitacional, el desarrollo de infraestructura y servicios vinculados a la vivienda, y el desarrollo tecnológico, abasto competitivo de Insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.

En esta línea de considerar el problema de la vivienda en México desde una perspectiva cuantitativa y de asumir la política habitacional como un factor del desarrollo económico, el PNV 2007-2012 asumió que la estrategia de cohesión institucional implementada en el PNV anterior arrojaba resultados sustancialmente favorables, entre los que destacan dos: una productividad sin precedente de las instituciones públicas financieras de vivienda, y la reactivación de la industria de la construcción, estancada durante casi toda la década de los noventa, con un importante impacto en el crecimiento de la economía y la generación de empleos.

A pesar de estos logros, reconoce que los instrumentos disponibles aún no habían podido garantizar la sustentabilidad y el bienestar social, por lo cual se propone reorientar las prioridades hacia un desarrollo habitacional sustentable, por la vía del fomento de modelos emblemáticos, ya fuera que se tratara de edificaciones singulares distinguidas por su perfil y

características de sustentabilidad, o bien de impulsar la realización de núcleos urbanos integralmente planificados desde la etapa de la adquisición de suelo hasta su comercialización. Finalmente, en el PNV 2014-2018 se reconoce que haber priorizado la perspectiva cuantitativa en la política de vivienda, y haber dejado ésta a las libres fuerzas del mercado había derivado en un problema de crecimiento urbano que se había realizado, la mayoría de las ocasiones, sin lineamientos claros de diseño y planeación, lo cual había derivado en que buena parte de los desarrollos habitacionales no contaran con la adecuada provisión de equipamiento y servicios públicos, en particular de equipamiento educativo, de salud, infraestructura, conectividad y cercanía a las fuentes de empleo, que brindaran calidad de vida a la población.

En ese sentido, se proponen objetivos que permitan revertir este proceso, controlando la expansión de las manchas urbanas, y mejorando la calidad de la vivienda rural y urbana, y su entorno, al tiempo que se reduce el déficit de vivienda. En tal sentido, e incorporando una perspectiva más de corte cualitativo de la política habitacional, se propuso diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad, de manera que respondiera eficazmente a las diversas necesidades de la población atendiendo a la diversidad geográfica del país.

Consecuentemente, plantea estrategias para establecer los mecanismos que permitan que la población mexicana cuente con una vivienda sustentable y de calidad, establecer y aplicar criterios claros para que el desarrollo de vivienda contribuya al crecimiento ordenado de las ciudades, facilitar el acceso a créditos y subsidios a la población vulnerable y acompañar esfuerzos de los sectores público y privado para generar información que permita evaluar las condiciones de vivienda en México.

En estos cinco Programas se puede identificar a lo largo de casi 28 años seis lineamientos de política habitacional que han permanecido de manera constante: el fomento al financiamiento y

el incremento en el número de viviendas ha permanecido como una constate en los objetivos y las metas específicas asumiendo este incremento como un factor importante para la economía del país (Ver tabla 1).

En cuanto al papel del sector público en la prodcción de vivienda en particular, los PNV han sido un claro reflejo del impulso de las políticas neoliberales en la materia, asociadas a las reformas que se impulsaron para refuncionalizar los principales instrumentos financieros de vivienda social (INFONAVIT y FOVISSTE), estableciendo un papel relevante de los agentes locales en la producción habitacional, desde una optica de articulación entre entidades gubernamentales responsables de las políticas habitacionales en los tres niveles de gobierno.

Finalmente, continuando con la óptica subsidiaria de la política institucional de vivienda prevaleciente en los lineamientos de política existentes antes de de la aparición de los PNV, pero en franca contradicción con los objetivos de una política de vivienda rentable para el sector privado y sostenible financieramente para los organismos de vivienda social, y con las reformas a los instrumentos financieros dirigidas fundamentalmente a los sectores de ingresos medios (Puebla, C., 2002), los objetivos en los PNV conservan, en general, como población objetivo a los sectores sociales con menores ingresos.

Tabla 1.- Aportaciones y constantes en los Programas nacionales de vivienda de 1990 a 2018.		
PNV	Constantes	Aportación y nuevas estrategias
PNV 1990-1994	1. Fomento a los créditos y financiamiento de las viviendas. 2. Reconocimiento de la vivienda como estructurador urbano.	Simplificación administrativa para la adquisición de vivienda.

PNV 1995-2000	3. Empleo de la vivienda como factor fundamental para el desarrollo económico.	Superar las limitaciones a la aplicación de los avances tecnológicos.
PSV 2001-2006	4. Consideración de los insumos para la producción de vivienda como parte de las políticas insititucionales. 5. Participación de diferentes Instancias de gobierno.	Creación de un mercado hipotecario primario y uno secundario a los mercados de capital; Normalización y Certificación Habitacional
PNV 2007-2012	6. Consideración de los trabajadores y grupos sociales con menores ingresos para adquirir vivienda.	Detonar un desarrollo habitacional sustentable, por la vía del fomento de modelos emblemáticos
PNV 2014-2018	7. Provisión de servicios educativos, de salud, infraestructura, conectividad y cercanía a las fuentes de empleo, que brinden calidad de vida a la población	Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Establecer y aplicar criterios claros para que el desarrollo de vivienda contribuya al crecimiento ordenado de las ciudades.
Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Nacionales de vivienda de 1990 a 2018.		

En términos generales, podemos considerar que aunque en los PNV se identifica a la vivienda como estructurador urbano, el nuevo carácter del Gobierno como facilitador de la promoción inmobiliaria, al conceder mediante sus distintas instancias la mayor posibilidad de construcción a los inversionistas privados, no se ve reforzado con instrumentos regulatorios que permitan verificar que realmente se cumpla con lo dispuesto en las políticas planteadas, o que consideren a las personas en relación a su ámbito social, ambiental y económico, lo que ha resultado en promociones habitacionales que son diseñadas bajo criterios con un carácter predominantemente económico que favorece solo a los inversionistas, y no con criterios de carácter social que es, o debería ser, el objetivo de un Programa de carácter público.

Planteamientos abordados por los PNV respecto a la habitabilidad, vivienda digna y espacio habitable.

Las consideraciones en materia de habitabilidad desde algún enfoque o principio bioético en los diferentes PNV están escasamente presentes en los planteamientos de las políticas insititucionales y en los citerios normativos que en ellos se establecen, situación que deja ver

que incluso en los PNV, que deberían ser los instrumentos que determinaran y generaran los lineamientos que permitieran la producción de una vivienda que reuniera las condiciones como un espacio habitable en su interior y exterior, no cuentan con una definición o estrategia establecida para su fomento. (Ver tabla 2).

Tabla 2.- Aportaciones de la habitabilidad y enfoque bioético de la vivienda de los PNV. 1990- 2018.			
	Acercamiento a la habitabilidad	Aportación y nuevas estrategias	Deficiencias
PNV 1990-1994	Reconoce la existencia de condiciones precarias de habitabilidad debido a la insuficiencia o carencia de servicios básicos y al empleo de materiales de construcción inadecuados.	No hay una definición de vivienda digna, de habitabilidad ni de espacio habitable	No describe cuáles son las condiciones que debe reunir la habitabilidad o como debe de ser una vivienda digna.
PNV 1995-2000	Identifica avances en la calidad de la construcción, la amplitud, la higiene, la comodidad y la disponibilidad de servicios en la vivienda.	Propone promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.	No define las condiciones de habitabilidad ni de los espacios habitables que debe cumplir la vivienda social en México, ni las características de la vivienda digna, ni tampoco se definen las políticas o acciones para poder lograr ésta.
PSV 2001-2006	Propone generar esquemas y reglamentos que homologuen los criterios y la calidad de la construcción, así como para fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan el costo de la vivienda y ofrezcan mejores espacios.	Descripción de las condiciones que debe reunir la vivienda digna que abarca fundamentos de la habitabilidad.	Deficiente definición del término de habitabilidad: No se describe el espacio habitable
PNV 2007-2012	Sin acercamiento	No hay	No se consideran disposiciones sobre habitabilidad espacios habitables o vivienda digna.
PNV 2014-2018	Propone facilitar a la población rural el acceso a la vivienda digna y sustentable, así como generar modelos habitacionales de calidad para localidades rurales y comunidades indígenas, según sus necesidades e idiosincrasia.	Plantea promover la realización de estudios sobre la producción de vivienda conforme a usos, costumbres y clima, generando condiciones básicas de habitabilidad, formar especialistas y realizar investigaciones.	No establece ninguna consideración sobre habitabilidad, pero se establece una política de fomento a la vivienda digna y a la investigación sobre la habitabilidad.
Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Nacionales de vivienda de 1990 a 2018.			

En la tabla 2 se puede observar que a pesar que en los PNV 1995-2000 y 2001-2006 ya había disposiciones alusivas al tema de la habitabilidad, no existe una continuidad o seguimiento de

los planteamientos de habitabilidad, por lo que se puede observar que en los PNV de 2007-2012 y 2014-2018 hay un retroceso en cuanto a estas disposiciones, retornando a las consideraciones de tipo economicista del PNV 1990-1994, es decir se puede apreciar un omisión por parte de las políticas habitacionales en el establecimiento de los requerimientos de habitabilidad (y de la normatividad consecuente), que debería reunir la vivienda producida con apoyo de los programas financieros institucionales para cumplir con las disposiciones constitucionales de calidad y dignidad de la vivienda.

De hecho, uno de los escasos planteamientos que se rescatan en el actual PNV 2014- 2018, es el fomento al desarrollo de estudios sobre habitabilidad, lo que deja ver la ausencia de conocimiento en la materia, relativo a las condiciones bioclimáticas y funcionales que debe reunir la vivienda social, y por lo tanto de mecanismos e instrumentos de regulación que garanticen la incorporación de criterios de este tipo en la producción habitacional hasta el día de hoy, reduciendo la política habitacional a una intención por mejorar ese aspecto.

El único de los PNV que muestra un acercamiento aceptable a la idea de lo que puede ser una vivienda digna, en donde se consideren aspectos de la habitabilidad, es el PNV 2001-2006. Éste muestra un abordaje más amplio ya que abarca aspectos relativos al interior y del contexto exterior de la vivienda en sentido técnico, social y ambiental, aunque no se incorporan disposiciones que la definan ni instrumentos que garanticen que la vivienda producida los considere de manera obligatoria, asimismo es importante destacar que a dicha descripción no se le da continuidad en el siguiente Programa dejando nuevamente de lado este aspecto.

Análisis crítico de la perspectiva de la habitabilidad, espacio habitable y vivienda digna en el marco jurídico y normativo.

La forma en la que se conceptualiza por el organismo responsable de coordinar la política habitacional desde la administración pública Federal y en las disposiciones jurídicas relativas a esta temática la vivienda digna y el espacio habitable, difieren de la forma en la que estos pueden ser vistos desde la perspectiva bioética.

En la LFV se conceptualiza la *vivienda digna* en su Artículo 2º el cual establece que:

“Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”

Por su parte el CEV del Gobierno Federal emitido por CONAVI define a la *vivienda digna* como:

“El límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades básicas, no suntuarias, habitacionales de sus ocupantes”. Este tipo de vivienda, según este Código debería cumplir simultáneamente con los siguientes requisitos:

... “protección, para aislar en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de los agentes exteriores potencialmente agresivos, de origen climático, residual, de catástrofes naturales, etc.; condiciones de higiene suficientes para reducir enfermedades patógenas imputables a las características de la casa habitación, tales como: ventilación, asoleamiento e iluminación, espacio útil por ocupante que evite el hacinamiento (proximidad obligada, persistente, interferencia entre los ocupantes de un recinto o vivienda), flexibilidad e idoneidad en las instalaciones para el almacenamiento de agua potable, disposición y eliminación adecuada de residuos. Asimismo, debe permitir privacidad externa e interna,

comodidad y funcionalidad mediante un diseño idóneo y uso correcto de los materiales de construcción que propicie la expresión cultural de sus ocupantes, localización adecuada y seguridad en la tenencia” (Gobierno Federal, 2010).

Esta definición de vivienda digna ofrece una idea más amplia que la de la LFV, que involucra aspectos de habitabilidad física y psicológica, pero a pesar de ello vuelve a reducir el concepto de dignidad en la vivienda a dotarla de los *límites inferiores* y no de las condiciones necesarias para lograr que la vivienda aunque pequeña, sea realmente un lugar habitable y digno para la persona que lo habita. Para ello sería necesario revisar y replantear desde la propia Ley el concepto de dignidad respecto a la vivienda, buscando que se acerque a concebirla más que como un objeto para habitar, como una condición que respete la dignidad de la persona.

El adjetivo de dignidad implica así, darle valor a algo, es decir hacer significativo en todos los aspectos tanto a la persona que habita, como al objeto que se habita, considerando que:

“todo ser humano posee una dignidad que le es propia. Por ello, merece ser respetado como un fin en sí, cualquiera que sea su grado de desarrollo, su salud física o mental. ¿Por qué? Porque es una persona, es decir, un ser dotado de espíritu.” (Adorno, 1997, p. 32)

Se requiere, de esta manera, remitirse a esta definición de la dignidad para comprender si este término es acertadamente asignado a la vivienda social.

Desde esta perspectiva, es el ser humano, y no el objeto que se produce, quién es el objetivo de la política habitacional, la cual debe dirigirse a elevar la dignidad del ser humano más que a producir una mercancía. La política de vivienda, en este sentido, debería estar dirigida a crear las condiciones que permitan elevar la dignidad del ser humano, en tanto que se aspira a elevarlo a una condición de “perfección”, entendiendo que:

“Un ser es perfecto cuando tiene todas las propiedades esenciales que debe tener para ser lo que es. En consecuencia, la dignidad o calidad de valioso dimana de las perfecciones que tiene un ser en sí mismo, lo cual, a su vez, lo hace ser bueno, ontológicamente hablando, e independientemente de la posibilidad que tenga de satisfacer deseos” (Aguayo, 1996, p. 148).

Por lo tanto, de acuerdo con la definición anterior que refiere la integridad de las personas, se hace la analogía que si una vivienda no permite a la persona, mediante las propiedades que se requieren y son necesarias para alcanzar esta perfección en su esencia, no está dotando a esta persona de dignidad y deja de mostrarse como un objeto digno para él.

En el caso de la definición del CEV, que es, en todo caso, el que prevalece en las condiciones en las que se desarrolla e impulsa la política de vivienda pública en México, es más notorio que a la vivienda social no se le está concibiendo de acuerdo con esta definición de dignidad humana, sino que se le concibe como un objeto capaz de proveer de aquellos valores mínimos para que el sujeto beneficiario no la pierda, pero tampoco asegura, que la alcance.

La política de vivienda así concebida, procuraría alcanzar las cualidades que según Aguyo (1995), permiten cumplir con los requerimientos de la dignidad humana, de acuerdo con él:

“La persona humana es digna en cuatro aspectos: *sustancialmente*, porque de su propio ‘ser espiritual brota su dignidad’; *accidentalmente* que proviene de ‘las virtudes de la sustancia humana’ para realizarse en plenitud; *subordinadamente* porque es más digna que el resto de las criaturas finitas intramundanas; y *coordinadamente* porque todos los hombres, en cuanto a su ser sustancial, son iguales” (Aguayo, 1995).

Desde esta perspectiva, si la persona no tiene la posibilidad de realizarse en plenitud dentro y fuera de su vivienda, entonces está perdiendo dignidad como ser humano en tanto que no

puede manifestarse en su dignidad individual y colectiva, en consecuencia la vivienda digna implica la construcción de espacios habitables que reúnan los requisitos de dimensión física y calidad ambiental que posibiliten el desarrollo humano digno, lo cual sólo es posible si los instrumentos reglamentarios del derecho a la vivienda garantizan que la producción de vivienda cumpla con estas condiciones.

Este marco reglamentario nos remite nuevamente a la LFV y al CEV que constituyen los instrumentos que definen y determinan, además de la cualidad de dignidad de la vivienda, las condiciones de habitabilidad que debe reunir la vivienda para garantizar esta dignidad humana que establece la propia Ley, y a la que nos referimos anteriormente.

Al respecto, la LFV considera que los *espacios habitables* son el lugar de la vivienda donde se desarrollan actividades de reunión o descanso, que cuentan con las dimensiones mínimas de superficie, altura, ventilación e iluminación natural, además de contar como mínimo con un baño, cocina, estancia-comedor y dos recamaras, de conformidad con las características y condiciones mínimas necesarias que establezcan las leyes y las normas oficiales mexicanas (Gobierno Federal, 2006, p. 2)

Por su parte la CONAVI, mediante el CEV define los Espacios habitables de la misma manera que la Ley, aunque sólo especificando dos tipos de espacios: Espacios habitables básicos; es decir recámara, alcoba, estancia y comedor y espacios habitables adicionales; por ejemplo: desayunador, cuarto de servicio, estudio y cuarto de TV.

Esta interpretación del espacio habitable, considera como tal a cualquier lugar dentro de la vivienda donde se realicen actividades primordiales como dormir y comer y en los que se realizan actividades que pueden considerarse como prescindibles -como estudio o recreación-

en tanto que no se les asigna un lugar específico en la unidad de vivienda, con lo que más que definir un espacio habitable que cumpla con las condiciones para el desarrollo de las actividades en términos de la dignidad humana; se está haciendo referencia a las áreas que componen una vivienda, ya que pueden usarse para diferentes actividades pero no por eso tienen la cualidad de ser habitables y cumplir los requerimientos que estas actividades demandan.

Estos instrumentos conciben y regulan a la vivienda y a la habitabilidad sin reconocer su complejidad, ignorando que la vivienda no puede ser concebida como habitable seccionadamente, sino que la vivienda en sí, con todas sus características (objetivas y subjetivas) y en cada uno de sus espacios debe ser entendida como conjunto con una unidad compleja.

Por su parte, en el caso específico del CEV de CONAVI, éste define en su glosario que la habitabilidad se refiere a las condiciones en las que la familia habita una vivienda: estas condiciones están determinadas según este instrumento, tanto por las características físicas de la vivienda y del sitio, como por las características psicosociales de la familia, que se expresan en hábitos, conductas o maneras de ser adquiridos en el transcurso del tiempo.

Aunque ésta es una definición más completa de habitabilidad que la establecida en la LFV, ya que involucra los aspectos físicos y también los psicosociales de la vivienda, éstos no son descritos específicamente, ni cómo se expresarán en la edificación; lo más relacionado con la determinación de estas condiciones cualitativas son los parámetros técnicos para la edificación relativos a la habitabilidad y sustentabilidad. Estos requerimientos, más que referirse a condiciones de habitabilidad en el sentido expuesto más arriba, más bien describen acciones en materia de sustentabilidad y eco-tecnologías, pero no se refieren a los aspectos psico-sociales

y humanos de la vivienda interna y externamente para propiciar la habitabilidad, tampoco se menciona como deben de concebirse los parámetros sustentables de habitabilidad, ni implementarse y evaluarse estos parámetros, a pesar que en el mismo Código se describe una lista de verificación de habitabilidad a la entrega de la vivienda, pero no se define que es lo que se va a evaluar.

Conclusiones

En el marco de las políticas habitacionales en México, es posible observar que no hay concordancia en la conceptualización de la habitabilidad y los componentes específicos que la integran a ésta, entre los instrumentos de planeación de la política en esta materia y en los mecanismos que regulan la producción de la vivienda en particular. Aunque es posible observar que existe una conceptualización de la habitabilidad desde la perspectiva cuantitativa relacionada con las características técnicas y funcionales de la vivienda, ésta no plantea aspectos cualitativos o subjetivos de la habitabilidad.

En estas condiciones, consideramos que las políticas habitacionales, no han estado a la altura de las necesidades reales de la población, o éstas han sido atendidas sólo parcialmente, lo que ha derivado en problemas de abandono de la vivienda producida con soporte financiero institucional. Los problemas de habitabilidad se manifiestan fundamentalmente en la disposición de servicios básicos deficientes, niveles insatisfactorios de confort interior de la vivienda, referido a las condiciones generales de diseño, funcionalidad y superficie, y en su exterior en cuanto a la insuficiencia de lugares públicos de convivencia vecinal, e ineficiente cobertura del transporte público.

Se considera que esto es resultado de la carencia de una regulación desde una perspectiva bioética en materia de diseño urbano y arquitectónico, que permita garantizar que la producción

de vivienda social responda, no solo a las condiciones bióticas, ambientales y del medio físico, sino a las particularidades sociales y culturales de la población a quién está dirigida.

En este sentido, se considera que la producción de vivienda social, que responda a estas condiciones de habitabilidad mucho depende de la forma en la que puedan incorporarse a la política pública de vivienda los lineamientos que permitan incorporar los valores bioéticos e incluso ambientales en la producción de vivienda social, concibiéndola como un hábitat humano.

A partir de un análisis de los instrumentos de planeación y de la política de vivienda en México y de los que norman su producción, se puede considerar que la forma de definir la habitabilidad por parte de los organismos encargados de regular la vivienda en México hasta ahora no atiende a los principios de la bioética (dignidad, vulnerabilidad, beneficencia y autonomía), y sobre todo no valoriza la habitabilidad en toda su amplitud, es decir considerando los aspectos materiales e inmateriales que la componen, y que si bien son definidos hasta cierto punto, no se han reglamentado para que sea obligatoria su consideración al momento de construir la vivienda .

La definición que emplean actualmente en los instrumentos de política habitacional desvirtúan y devalúan el verdadero valor del habitar y la habitabilidad del espacio, en un sentido humano-social, ya que, como lo señala González Torres (2008, p. 16), las “dimensiones que definen la calidad de vida en una vivienda no son solo geométricas sino fenomenológicas. Por lo tanto, la cualidad más significativa de una vivienda, lo que la hace diferente a otras, es lo que acontece en ella, la vida que se desarrolla dentro de ella. La dignidad y la seguridad emocional que provee un sitio propio no pueden sustituirse con nada.” De esta dignidad y seguridad dependerá, al menos en parte, la forma en la que se cuide su comunidad y su ambiente.

Es posible señalar que diversas investigaciones que abordan la habitabilidad como objeto de estudio, coinciden en que este tema no ha sido atendido de manera contundente por parte de la administración pública, su abordaje en la política de vivienda es mínimo e inconsistente y se ve agravado por la existencia de un Código reglamentario que rigidiza y estandariza a nivel nacional la producción de vivienda, sin tomar en consideración la diversidad bioclimática del territorio nacional; lo que se ha podido constatar en los intentos de modificación y adecuación de las viviendas por sus habitantes para poder adaptarlas a sus necesidades individuales y colectivas de habitabilidad (Torres, 2014).

En consecuencia, se considera que los principios de habitabilidad, en todas sus dimensiones y componentes, objetivos y subjetivos, deben estar presentes en los contenidos de las políticas y de los instrumentos que regulen la actuación de los agentes involucrados en la construcción habitacional considerando:

- a) “El diseño y construcción de la vivienda en función de las necesidades de un usuario concreto (no abstracto)”, apoyándose en las especificaciones que se establezcan en el CEV dirigidas en dirección a la habitabilidad desde una perspectiva bioética.
- b) El fomento de estrategias que fomenten la incorporación de los principios de habitabilidad al interior y exterior de la vivienda en la práctica inmobiliaria que se soporta en los mecanismos financieros para la producción de vivienda social.
- c) Impulsar el uso de estrategias pasivas de diseño bioclimático urbano y arquitectónico, para contribuir a garantizar condiciones de confort al interior y exterior de las viviendas en relación con las regiones climáticas específicas del país, es decir considerar las particularidades ambientales y sociales del lugar donde se produzca la vivienda, rompiendo la perversión de una producción habitacional atemporal, acultural y meta-territorial.

- d) Impulsar estrategias de sustentabilidad económica, social y ambiental que estén planteadas tanto en el marco de las políticas de vivienda, como en los instrumentos normativos que regulan la producción habitacional en específico.
- e) Tomar en cuenta las características particulares de las diferentes regiones, ni las condiciones socioeconómicas, rasgos culturales, costumbres y actividades económicas de la población, variables de la habitabilidad que, desde la perspectiva de la bioética, son fundamentales para cumplir con esas determinaciones de la política habitacional.

Todas estas consideraciones estarían dirigidas a garantizar, a través de los PNV y el CEV, que los promotores de vivienda social actúen en el marco de una responsabilidad moral y ética dirigida a que la producción de vivienda social reúna las condiciones de habitabilidad –a las que nos hemos referido- reconociendo a la persona como el centro y el objetivo último de la política habitacional.

Para ello, se considera que es necesario contar, por parte de la administración pública, con una definición clara de la habitabilidad como una condición de la vivienda social, estableciendo criterios que garanticen que los programas habitacionales sean dirigidos hacia esta dignificación del habitar social.

REFERENCIAS

Adorno, R., 1997. Bioética y dignidad de la persona, París: Tecnos.

Aguayo, E., 1996. Pensamiento e investigaciones filosóficas de Mauricio Beuchot. Primera ed. México: Universidad Iberoamericana.

De Hoyos Martínez, J. E., Macías Ángeles, Y. Y. & Jiménez Jiménez, J. D. J., 2014. Habitabilidad: Desafío en diseño arquitectónico. Legado en Arquitectura y Diseño, p. 65.

Garrard, S., (Editor), 2004. Encyclopedia of Bioethics (5 Volume), Michigan: Gale.

González Torres, R. E., 2008. ÉTICA PARA UNA VIVIENDA DIGNA, El hábitat humano en función de las condiciones de sus usuarios, Barcelona: UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA.

Sánchez Corral, J., 2012. La vivienda "Social" en México. Pasado, presente, futuro?, México: Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión 2008.

Puebla, C., 2002. Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México. México: El Colegio de México

Torres Pérez, M. E., 2014. Evaluación de la vivienda construída en serie con el habitante. Primera ed. Mérida: Plaza y Valdés.

Gobierno Federal, 2006. Ley de Vivienda, México: Diario oOficial de la federación Sitio web www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf, 20 mayo 2017

Gobierno Federal, 2014. Programa Nacional de vivienda 2014- 2018 Vivienda, México: Diario oOficial de la federación Sitio web http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014, Mayo 2017

Gobierno Federal, 2007. Programa Nacional de vivienda 2007- 2012 Vivienda, México: Diario oficial de la federación Sitio web http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014, Mayo 2017

Gobierno Federal, 2002. Programa Nacional de vivienda 2001- 2006 Vivienda, México:

Diario oficial de la federación Sitio web

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=733748&fecha=29/05/2002, Mayo 2017

Gobierno Federal, 1996. Programa Nacional de vivienda 1995- 2000 Vivienda, México:

Diario oficial de la federación Sitio web

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014, Mayo 2017

Gobierno Federal, 1990. Programa Nacional de vivienda 1990- 1994 Vivienda, México:

Diario oficial de la federación Sitio web

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014, Mayo 2017

Gobierno Federal, 5., 2007. Código de Edificación de Vivienda, México: CONAVI. Sitio web

<http://www.gob.mx/conavi/documentos/codigo-de-edificacion-de-vivienda>, Mayo 2017

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, México DF, México, 7 de febrero de 1983.