

Entre organización social y políticas públicas. Pautas residenciales de familias rumanas romaníes en Granada

Stefano Piemontese

Universitat Autònoma de Barcelona, Central European University y
Taller de Antropología y Ciencias Sociales Aplicadas

Giuseppe Beluschi-Fabeni

Universidad de Granada y Taller de Antropología y Ciencias Sociales Aplicadas

Resumen

Este artículo se centra en las pautas de acceso a la vivienda de familias rumanas romaníes en la ciudad de Granada entre 2001 y 2011, analizando la interacción entre estrategias y necesidades propias de las mismas y las modalidades de gestión de los recursos por parte de las autoridades públicas que, al menos idealmente, quieren garantizar el derecho a la vivienda. La conclusión principal es que los dispositivos de intervención adquieren mayor efectividad cuando actúan a partir de un conocimiento real de las características socioculturales de las personas atendidas y también cuando consideran sus pautas residenciales como expresiones de necesidades sociales.

Palabras clave: políticas de vivienda; migraciones romaníes; servicios sociales.

Abstract

Between social organization and public policies. Housing patterns of Romanian Roma families in Granada

This article focuses on the patterns of access to housing among Romanian Roma in the city of Granada between 2001 and 2011. It analyses how these patterns result from the interaction between the strategies and the needs of each family network, and the ways in which public authorities manage those benefits that, at least ideally, aim to ensure the right to housing. The main conclusion is that welfare and housing-related projects are more effective when they move from a deep knowledge of the socio-cultural characteristics of their beneficiaries, as well as when they consider their housing patterns as expressions of social needs.

Keywords: housing policies; Roma migration; social services.

Résumé

Entre l'organisation sociale et les politiques publiques. Modèles résidentiels des familles roumaine roms à Grenada

Le présent article porte sur le modèle de l'accès au logement des familles roms roumaines dans la ville de Grenade entre 2001 et 2011. Nous analysons comment ces modèles résultent de l'interaction entre les stratégies et les besoins de chaque réseau de la famille et la façon dont les pouvoirs publics gèrent ces ressources qui, au moins idéalement, visent à garantir le droit à un logement décent et adéquat. La principale conclusion est que les dispositifs d'intervention deviennent plus efficaces lorsque l'on agit à partir d'une connaissance réelle de personnes desservies, et considère leurs modèles résidentiels comme des expressions de besoins sociaux.

Mots-clés: politique d'habitation; migration des Roms; services sociaux.

Resumo

Entre organização social e políticas públicas. Padrões residenciais de famílias ciganas romenas em Granada

Este artigo toma como enfoque o padrão de acesso à habitação entre famílias ciganas romenas, na cidade de Granada, entre 2001 e 2011. Analisou-se de que modo esses padrões são resultantes da interação entre as estratégias e as necessidades das famílias imigrantes, bem como as formas mobilizadas pelas autoridades públicas que administram esses recursos que, pelo menos idealmente, visam garantir o direito a uma habitação digna e adequada. A principal conclusão é que os dispositivos de intervenção se tornam mais eficazes quando atuam a partir de um conhecimento real dos elementos socioculturais das pessoas atendidas, e quando consideram os seus padrões residenciais como expressões de necessidades sociais.

Palavras-chave: políticas de habitação; migração de ciganos romenos; serviços sociais.

Introducción

Este artículo analiza la interacción entre estrategias y necesidades de familias rumanas romaníes y la gestión pública en materia de vivienda y urbanismo en la ciudad de Granada. La importancia de estudiar las pautas residenciales de las minorías romaníes deriva tanto de la inquietud que la movilidad (e inmovilidad) de estos grupos suele generar a diferentes niveles de gobierno en Europa, como de la consideración de que el acceso a una vivienda digna y adecuada representa la condición previa para el disfrute de los demás derechos fundamentales (CESCR, 1992, 1997).

A menudo, los dispositivos con que los gobiernos locales han tratado de dar

una respuesta a las precarias condiciones de vivienda de estos inmigrantes (los protocolos de intervención, los planes de inclusión familiar, el intercambio de buenas prácticas), presentan el riesgo de reproducir valoraciones estigmatizantes. En efecto, la utilización del conjunto verificable, repetible y compartido de procedimientos administrativos, en el que se basan estos dispositivos, puede reforzar la idea de que unos “lo hacen mejor que otros” y favorecer el desarrollo de políticas discriminatorias.

Por ello, tras la progresiva visibilización política y mediática de los inmigrantes romaníes en Europa, y la casi simultánea aprobación de un *Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020* (European Commission, 2011) se hace necesario un acercamiento de tipo etnográfico a la interacción entre el estado del bienestar y este particular grupo de usuarios (Dubois, 2009). En sintonía con esta expectativa, el presente artículo representa un impulso, desde la antropología social, al desarrollo de políticas locales no-discriminatorias, que solo pueden basarse en el conocimiento de la heterogeneidad social, histórica y cultural de sus beneficiarios.

Los datos que se presentan proceden de dos investigaciones de carácter etnográfico desarrolladas entre 2003 y 2011 en Granada. Una trata de los procesos migratorios y estrategias de adaptación y reproducción cultural de unas redes de familias romaníes (Beluschi Fabeni, 2013). La otra analiza la acción pública en materia de vivienda y gestión territorial, así como su repercusión en los procesos residenciales de las mismas familias (Piemontese, 2011b). Los datos procedentes de dichas investigaciones han sido completados por los recogidos en la primera fase (2013-2014) de ejecución del proyecto Migrom (2013-2017).¹

1. Los romá en Granada: migraciones, redes familiares y estrategias residenciales

Hasta 1993, en España, los “gitanos rumanos” aparecen en las noticias relacionadas con el asilo político y con casos esporádicos de mendicidad infantil y delincuencia organizada. Entre 1994 y 1998, los “asentamientos colectivos” de tiendas, furgonetas y chabolas ganan protagonismo y entran progresivamente a formar

¹ Proyecto MigRom, “The immigration of Romanian Roma to Western Europe: Causes, effects and future engagement strategies”, financiado por el 7º Programa Marco de la Unión Europea, convocatoria “Dealing with diversity and cohesion: the case of the Roma in the European Union” (GA319901).

parte de la agenda política de algunas Comunidades Autónomas y de grandes municipios españoles (Gamella, 2007). Las repatriaciones y las actuaciones represivas contra la ocupación del espacio público se multiplican a partir de 1999. Más adelante, entre 2001 y 2006, las noticias sobre los asentamientos de “gitanos rumanos” cubren un territorio progresivamente más amplio y reflejan pautas de dispersión territorial entre ciertas franjas de la población romaní inmigrante (Gamella, 2007).

Aunque la prensa hace visible solo una faceta de la historia migratoria de estos grupos, se contrastan dos evidencias. Una es que un sector de la población rumana romaní en España ha venido sufriendo una exclusión del acceso a la vivienda extremadamente grave, ante la que ha adoptado estrategias residenciales y económicas que, a menudo, han incrementado su visibilidad social. En este sentido, el chabolismo, la mendicidad y el reciclaje callejero de materiales desechados han sido los elementos más denotativos del estereotipo asociado a los “gitanos rumanos”. La segunda es que, a partir de 1998, coincidiendo con el aumento general de la inmigración rumana a España, la presencia de minorías romaníes crece numéricamente y se dispersa progresivamente en toda la Península.

La población romá tratada en este estudio pertenece a una minoría sociocultural y lingüística procedente de las regiones de Banato y Transilvania. En Granada, se compone principalmente de familias procedentes de tres localidades que, sobre las base de lazos de parentesco, forman tres grandes redes. La primera procede de Calaş (ca. 10.000 hab.), una importante localidad rural situada en una carretera nacional de la provincia de Cluj Napoca. Sus familias forman parte de un sistema de patrigrupos locales residentes en varias ciudades de Transilvania y de Timiş. Desde estas localidades, en 1990 emigraron a Alemania y, dos años más tarde, a otros países europeos: Italia, Francia, Inglaterra e Irlanda. Grupos de familias se asentaron en estos países y allí estuvieron residiendo hasta después de 2014. Su presencia en España se remonta a 1996, cuando grupos de familias llegan a Andalucía y en la Región de Murcia. Diez años más tarde, una población de alrededor de 230 personas de Calaş vivía en Granada, donde se mantuvo estable hasta 2010, cuando parte de ella empezó a emigrar a Catalunya, Reino Unido y Alemania. Durante los primeros años de residencia en Granada, estas familias fueron el lazo inicial para sucesivas inmigraciones desde la misma Calaş y, a partir del año 2000, de otras dos redes de

familias procedentes de las localidades rurales de Salaveni y Nasești (ca. 2.000 hab.).²

La organización social de estas redes se caracteriza por al menos tres elementos comunes. Los matrimonios se mantienen unidos en la emigración, movilizándolo a parte o a la totalidad de su prole y, frecuentemente, a uno o más progenitores. A esto se suman una edad matrimonial temprana (16-19 años) y pautas de viripatrilocalidad (Piasere, 1991: 18), por la que uno o más hijos varones casados residen juntos, con sus esposa y sus hijos, en casa de los padres durante los primeros años de matrimonio. Por lo tanto, la morfología de los núcleos domésticos que se forman en el extranjero varía entre la estructura nuclear hasta una estructura troncal compleja, en la que más de dos hermanos residen con sus parejas e hijos en casa de sus padres, en presencia de abuelos. En segundo lugar, el tamaño de los núcleos domésticos es amplio, debido no sólo a la presencia de hasta cuatro generaciones en una sola vivienda, sino también a una alta tasa de fertilidad, con una media de cuatro hijos por pareja. Finalmente, la emigración representa un fenómeno de movilización colectiva: las unidades domésticas emigran junto a otras procedentes de las mismas localidades de origen y unidas entre sí por lazos parentales, de consanguineidad y afinidad, formando redes de unidades domésticas en la misma localidad de destino.

Aunque estas tres redes compartan un mismo entorno lingüístico-cultural y algunos lazos de parentesco, hay importantes diferencias entre ellas. Mientras que las familias de Calaș estaban insertadas en Rumanía en redes parentales dispersas entre varias provincias y asentadas en contextos urbanos, los lazos de las familias de Salaveni y Nasești estaban circunscritos a las comunidades locales de estas dos pequeñas localidades. El capital social, informativo e incluso económico de los romá de Calaș, procedente de un entramado de parientes geográficamente más disperso y situado en los centros urbanos, les había permitido emigrar, ya a principio de los noventa, hacia varios países europeos. Los romá de Salaveni y Nasești, por el contrario, empezaron a emigrar diez años más tarde que los de Calaș. Una vez en Granada, las familias de Calaș contaban con lazos transnacionales que les unían a otras en numerosos estados europeos, así como en ciudades en el mismo sur de España. Los romá de Salaveni y Nasești, por lo contrario, empezaron a llegar a Granada en el año 2000 y no contaban ni con experiencia migratoria previa, ni con redes de parientes en otros países o en otras ciudades españolas. Mientras que la

² Calaș, Salaveni y Nasești son pseudónimos.

movilidad internacional de los romá de Calaş, entre 2003 y 2011, incluía a varios países europeos, la circularidad migratoria de las otras dos redes se limitó, hasta por lo menos 2010, a una ruta bidireccional entre Granada y las localidades de origen. La dispersión internacional de lazos sociales fuertes y una mayor experiencia migratoria de la red de familias de Calaş les generaba lo que podemos llamar un alto potencial migratorio, por el que, ante la falta de recursos (económicos, habitacionales, etc.) en un determinado lugar y momento, sus componentes tienen tanto la información como los apoyos necesarios para emprender una nueva emigración en un amplio abanico de posibles territorios de destino.

Asimismo, los ingresos económicos de las tres redes procedían de la mendicidad, del reciclaje de metales, del trabajo agrícola temporal, del servicio doméstico y de la compraventa a baja escala de vehículos. Sin embargo, los romá de Calaş explotaban recursos en territorios más amplios, entre el sur de España y Portugal, mientras que las familias de Salaveni y Naseşti, al contrario, se limitaban al territorio urbano de Granada. Tales diferencias, en cuanto a movilidad local o internacional, experiencias migratorias y recursos económicos, fueron determinantes en las respuestas de las familias ante el control de la administración pública y el acceso a las prestaciones sociales.

La organización social era un importante recurso adaptativo también ante la escasez de oportunidades de alojamiento en la ciudad. Si bien no faltaron situaciones residenciales estables y regulares de alquiler, en el periodo considerado la mayoría de las familias de las tres redes pasaron por diferentes condiciones, alcanzando una alta movilidad intra-urbana. La situación administrativa y laboral en la que se encontraba esta población antes de 2007 era un factor limitante para el acceso a la vivienda. Si por un lado ser extranjeros sin permiso de residencia era un obstáculo para acceder a las prestaciones sociales, por el otro la falta de contratos laborales y de entradas económicas regulares no proporcionaba siempre las garantías exigidas para acceder a pisos de alquiler. El alquiler, cuando era posible, comportaba la formación de grupos domésticos plurinucleares (es decir, dos o más núcleos domésticos que cohabitan en una misma vivienda, con hasta más de quince personas) que permitían ahorrar gastos y garantizar los pagos mensuales. Al mismo tiempo, la expansión urbana de la ciudad iba dejando solares y viejos edificios deshabitados a la espera de ser demolidos en vista de nuevos proyectos de construcción. Entre 1998 y 2007, la localización de estos

espacios se movió desde el centro hacia la periferia urbana. Su ocupación fue una estrategia muy practicada por los romá, que formaban amplios grupos de núcleos domésticos corresidentes (es decir, varias unidades domésticas que crean viviendas separadas dentro de un mismo espacio común, reuniendo, en este caso, hasta cien personas). El tamaño de tales grupos y la alta presencia de menores acababan a menudo representando una baza implícita en la negociación ante los poderes públicos. Mediante estos argumentos, en varios casos se consiguió postergar un desalojo y sensibilizar a las autoridades y la sociedad civil sobre las condiciones de precariedad de sus habitantes.

2. Intervención pública en materia de urbanismo y vivienda

Desde la perspectiva de la administración, la ocupación de edificios abandonados y la corresidencia se han interpretado de forma más o menos coherente como “ocupación irregular”, “hacinamiento” o “situación de riesgo para los menores” y han provocado la intervención de las autoridades públicas. En Granada, estas actuaciones han sido protagonizadas substancialmente por los servicios sociales municipales que, a pesar de no tener competencia directa en materia de vivienda, fueron desarrollando prácticas subsidiarias a través de prestaciones sociales para apoyar el ingreso y la estancia en pisos de alquiler. Estas prestaciones son la Ayuda de Emergencia Social, la Ayuda Económica Familiar y el Ingreso Mínimo de Solidaridad:

- La Ayuda de Emergencia Social está destinada a “paliar contingencias extraordinarias que se puedan presentar a personas o unidades familiares y que deban ser atendidas con inmediatez” (Decreto 11/1992: art. 7.3). Es una ayuda de un máximo de 300€ al mes durante tres meses, renovable tres meses después de su terminación.
- La Ayuda Económica Familiar es una prestación temporal y preventiva que se concede a familias “para la atención de las necesidades básicas de menores a su cargo cuando carecen de los recursos económicos suficientes para ello, con el fin de evitar la institucionalización del menor” (Decreto 11/1992: art. 7.4). Se suele otorgar para facilitar la rehabilitación de la vivienda, el pago de suministros o el pago del alquiler para evitar

desahucios. Su cantidad y forma de asignación son idénticas a las de la Ayuda de Emergencia. Sin embargo, la Ayuda Familiar implica “una intervención social complementaria” (Decreto 11/1992: art. 7.4) basada en la estipulación de un Programa Integral de Intervención, por el que las familias se comprometen a cumplir con “contra-prestaciones” definidas por los servicios sociales.

- El Ingreso Mínimo de Solidaridad se otorga en el marco del “Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad” (Decreto 2/1999). Sus beneficiarios son las unidades familiares cuyos recursos mensuales son inferiores a la cuantía de la misma prestación. En 2011 la cuota máxima era de 640€ al mes para una familia con más de cinco miembros. Se concede durante seis meses y es renovable tras una interrupción de seis meses. De forma similar a la Ayuda Familiar, la doble finalidad asistencial y de inserción del Programa de Solidaridad se concreta en la suscripción de un Compromiso de Inserción, por el que la familia receptora acepta medidas integrales orientadas a su propia “promoción e incorporación social” (Decreto 2/1999: art. 10). Estas pueden ser, por ejemplo, la escolarización de los hijos, la participación en actividades de formación profesional, el seguimiento de un calendario de vacunación, la mejora de las condiciones de vivienda, etc.

En la práctica, la utilización de estas ayudas presenta algunos elementos críticos. El primero es la falta de liquidez de la administración, por la que se ha ampliado hasta quince meses el periodo de espera para estas ayudas. Esta circunstancia cuestiona tanto la característica de inmediatez de estas ayudas, como el establecimiento de una relación de reciprocidad entre familias receptoras y servicios sociales, con consecuente incumplimiento de las contra-prestaciones exigidas. En segundo lugar, la tramitación de estas prestaciones está vinculada a la inscripción de los solicitantes en el padrón municipal de habitantes. Sin embargo, la situación de irregularidad o informalidad de la vivienda raramente permite cumplir con los requisitos necesarios para tal inscripción y puede transformarse en un obstáculo para la salida de una situación de pobreza. Finalmente, el concepto amplio y extenso de unidad familiar contenido en el Programa de Solidaridad, que amplía hasta el segundo

grado de parentesco el número de miembros que constituyen el núcleo familiar beneficiario (Fernández, 2009), reduce el impacto de esta prestación en presencia de grupos domésticos plurinucleares formados a partir de relaciones de parentesco cercano, a la vez que refuerza las redes de solidaridad inter-étnica y pautas de cohabitación o coresidencia como alternativa ante la carencia de oportunidades económicas y de beneficios sociales.³

2.1. Primeras actuaciones represivas (2001-2006)

En una primera fase, justo tras la llegada de las tres redes de familias romaníes consideradas, sus prácticas residenciales se caracterizan por la ocupación de cortijos y edificios abandonados en el área urbana de Granada. A principio del 2004 se implementan los primeros desalojos pero sin ofrecer alternativas residenciales a las familias desahuciadas, que como única solución recurren a la cohabitación o coresidencia con otros grupos domésticos de las propias redes familiares. Gracias a un capital mayor de buenas relaciones con los vecinos de la ciudad, las familias de la red de Calaş consiguen entrar en viviendas sociales subalquiladas ilegalmente.

Al mismo tiempo, desde la prensa local, la presencia de romá inmigrantes empieza a problematizarse en torno al fenómeno de la mendicidad infantil (Gamella, 2007). Parcialmente tolerada en los primeros años, el municipio adopta medidas cada vez menos permisivas y, siempre a partir de 2004, el fenómeno se reduce drásticamente. Esto corresponde a cambios importantes en la organización interna de los núcleos domésticos, especialmente entre las familias de las redes de Salaveni y Naseşti, las más dependientes de este tipo de estrategia económica y más limitadas al territorio urbano en su implementación y, por lo tanto, más sujetas al control de la administración pública. Por lo general, tales cambios comportan que los hombres y/o las mujeres más jóvenes presentes en la vivienda se queden en casa al cuidado de los menores, mientras las mujeres adultas salen a mendigar. Normalmente reacias al uso de los servicios de guardería, esta situación empuja progresivamente a las familias hacia la escolarización infantil de sus hijos. En cuanto a las familias de la red de Calaş,

³ El Ingreso Mínimo percibido no es una cuantía fija, sino complementa los ingresos de cada familia hasta un determinado umbral. Este cálculo considera la suma de los ingresos de todos los miembros familiares empadronados en el mismo domicilio, hasta el segundo grado de parentesco. Por ello, un grupo doméstico plurinuclear formado por dos hermanos con sus respectivas parejas y los hijos (diez personas) tendrán derecho al Ingreso Mínimo solo si la suma de los ingresos totales es inferior a 640€.

ante el riesgo de la retirada de menores algunas de ellas optaron por la emigración.

2.2. Experiencias de desalojos y realojos colectivos (2007-2008)

Frente a la expansión urbanística de la ciudad, los edificios abandonados y ocupados deben desalojarse para dejar espacio a nuevas construcciones. A partir de dos grandes desahucios colectivos, los servicios sociales municipales se transforman en uno de los principales dispositivos de la intervención pública dirigida a los romá. Esto se debe por un lado a la creciente politización y visibilización mediática de su presencia en la ciudad y, por el otro, a la regularización administrativa de los ciudadanos rumanos, que el acceso de Rumania en la Unión Europea ha comportado. Vinculando la asignación de las prestaciones sociales con contra-prestaciones exigidas a las familias (vacunación, escolarización de los menores, etc.), el Ayuntamiento empieza a utilizar las ayudas sociales disponibles para promover el acceso a pisos de alquiler. La “cuestión romá” entra en la agenda política local como un tema de urbanismo, vivienda y, usando la expresión común en la planificación política, de “convivencia”.

2.2.1. El primer realojo colectivo: buenos propósitos, prácticas insostenibles

A raíz de un informe expedido por la policía local en mayo 2007, los servicios sociales del distrito I empezaron a intervenir en el Cortijo de la Rauda⁴, donde desde 2002 se alojaban irregularmente en torno a veinte núcleos familiares (37 adultos y 31 menores) procedentes de Salaveni. Como actuación previa, los servicios sociales facilitaron la regularización de los habitantes del cortijo en cuanto a documentación sanitaria, vacunación y escolarización. Asimismo llevaron a cabo el registro catastral del edificio, inexistente hasta entonces, condición necesaria para el empadronamiento de sus ocupantes y, este, para el acceso a las prestaciones sociales.

En septiembre de 2007, tras negociar una suspensión de tres meses de una orden de derribo recién expedida, los servicios sociales diseñan un plan de realojo basados, por un lado, en la tramitación de las prestaciones disponibles, con la intención de permitir a las familias hacer frente al coste de pisos en alquiler y, por el otro, en la suscripción de un convenio con una agencia inmobiliaria, por el que la

⁴ Los nombres de los distritos y de los lugares de ocupación son pseudónimos.

intervención por parte de la administración municipal hizo innecesario avalar económicamente los eventuales impagos. En ese momento el precio medio de un piso en ese distrito era de 400€ mensuales. Por cada unidad de convivencia había por tanto que adelantar, entre fianza e intermediación de la agencia, un mínimo de 1200€. Para ello, durante tres meses, la casi totalidad de las familias recibió una Ayuda Económica Familiar de 900€ (300€/mes). Sin embargo, la mayor preocupación de los servicios sociales era garantizar la estabilidad residencial y la continuidad del alquiler. Para ello, la comisión autonómica encargada de tramitar el Ingreso Mínimo permitió asignar excepcionalmente esta ayuda a cada uno de los núcleos familiares que podían juntarse en una unidad de convivencia (formando un grupo doméstico plurinuclear), aunque estuvieran unidos a partir de relaciones de parentesco cercano. De tal manera se ubicaron los veinte núcleos familiares en diez pisos, llegando a organizar planes de ahorro familiar para que el pago del alquiler fuera sostenible. Los problemas surgieron cuando a partir de la segunda tramitación del Ingreso Mínimo, la comisión autonómica competente volvió a una interpretación estricta de los criterios de asignación de esta ayuda, ampliando otra vez hasta el segundo grado de parentesco el número de miembros familiares empadronados en el mismo domicilio, considerados en el cálculo de los ingresos percibidos. Consecuentemente, un grupo doméstico formado por dos familias nucleares emparentadas (por ejemplo, dos hermanos con sus respectivas parejas y los hijos) que recibían de forma alternada el Ingreso Mínimo de Solidaridad, empezaron a contar con solo una prestación. Para muchas unidades de convivencia, el pago del alquiler se hizo insostenible, con consecuentes impagos, mudanzas a pisos en peores condiciones o vuelta a la ocupación de edificios abandonados donde vivían otras familias de la misma red. En este contexto, las solicitudes tramitadas para acceder a viviendas de protección oficial tuvieron un impacto muy limitado. Aunque en 2009 la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) adjudicó viviendas de protección oficial a ocho núcleos familiares (matrimonios con hijos), ante un coste demasiado elevado de fianza y primera mensualidad de alquiler, todos acabaron renunciando a las viviendas. Gracias a la negociación de los servicios sociales, solo una familia terminó accediendo a una vivienda social más barata.

2.2.2. Un desalojo sin realojo: la política como inconveniente

En el otro extremo de la ciudad, en el distrito II, 4 grupos domésticos (quince

adultos y doce menores) estaban ocupando el antiguo Cortijo de la Paloma, un edificio que se encontraba en un área en proceso de reordenación territorial. Debido a la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, la orden de desalojo emitida en la primavera de 2007 no se ejecutó hasta finales de noviembre del mismo año. Durante estos meses, el número de ocupantes creció hasta llegar a medio centenar, y uniendo a grupos domésticos de las tres redes. Al mismo tiempo, el Cortijo entró contundentemente en la agenda mediática y política, generando un debate en torno a las responsabilidades de la administración autonómica y la municipal. Por primera vez en la historia de la presencia rumana romaní en Granada, la sociedad civil local se movilizó creando una plataforma ciudadana en apoyo de las reivindicaciones de las familias y demandando un plan integral de intervención.

Como actuación previa, también los servicios sociales de este distrito apoyaron la regularización del cortijo y la inscripción de sus habitantes en el registro patronal. Sin embargo, también a causa del clima político y de la visibilidad mediática del caso, la tramitación de las prestaciones sociales no tuvo los resultados esperados porque ninguna agencia inmobiliaria aceptó negociar las condiciones de acceso a los pisos. Esto impidió llevar a cabo el acuerdo entre los servicios sociales y las familias atendidas, por el que la Ayuda de Emergencia sería utilizada como adelanto de las primeras mensualidades de alquiler. Tampoco tuvieron éxito los esfuerzos de la administración regional de utilizar el sistema de subvenciones gestionadas por las Agencias para el Fomento del Alquiler (Decreto 149/2003) debido al rechazo de los propietarios a alquilar los inmuebles a estas familias. Solo uno de los núcleos familiares cumplía con los criterios de acceso a viviendas de protección oficial y se alojaron en una poco antes del desalojo del cortijo.

Tras la intervención policial, la administración municipal ofreció alojamientos temporales de emergencia que suponían la división de los núcleos familiares entre hombres y mujeres, razón por la que las familias los rechazaron. El plan de emergencia concertado entre la administración regional y municipal, que preveía el alojamiento temporal de las familias en unas naves industriales abandonadas, fracasó ante la resistencia de sus propietarios de alquilarlas. Las presiones procedentes de la sociedad civil consiguieron que unas veinte personas fueran alojadas en instalaciones municipales, en las sedes de asociaciones profesionales y de un partido político. Finalmente, una organización agraria consiguió empleos agrícolas temporales a

algunas familias, con alojamiento y comida incluidos. Las familias desalojadas volvieron a ocupar edificios abandonados o consiguieron habitar en viviendas de protección oficial subarrendadas ilegalmente por vecinos entre la población local. En todos los casos, se volvieron a formar grupos domésticos plurinucleares en otros edificios abandonados o pisos donde ya vivían otras familias.

2.3. La normalización de la intervención social (2009-2011)

Los hechos de los años anteriores crearon un vínculo, de dependencia y control, y un capital de conocimiento recíproco entre familias romaníes y servicios sociales. Durante los años sucesivos, estos han actuado de intermediarios con los propietarios de las viviendas abandonadas, para promover la regularización de los espacios ocupados y garantizar así el acceso a las prestaciones sociales. Por otro lado, su intervención ha favorecido el acceso al alquiler de viviendas a un número creciente de familias. En el 2011, los servicios sociales municipales llevaban a cabo intervenciones integrales con aquellas familias que a su entender “tienen más posibilidades de inclusión”, es decir, que aceptan las contra-prestaciones exigidas a cambio de las prestaciones económicas.

Después de los desalojos de 2007 y otras intervenciones puntuales en más espacios ocupados, las tres redes de familias adoptaron pautas residenciales diferentes. En el distrito I, durante los últimos años los servicios sociales consolidaron la estrategia de realojo basada en la tramitación de las prestaciones disponibles y la colaboración con una agencia inmobiliaria del distrito. Esto fomentó la progresiva estabilización residencial de las familias de Salaveni procedentes del Cortijo de la Paloma y de otros edificios ocupados. Entre 2008 y 2011, la población de esta red en el distrito fluctuó entre sesenta y cien personas. No faltaron episodios de intolerancia vecinal e hiper-visibilización mediática ante la mera presencia de estos nuevos vecinos en los espacios públicos. Sin embargo, el refuerzo de los vínculos de reciprocidad entre los servicios sociales y las familias influyeron positivamente, sobre todo en la continuidad de la escolarización de los menores. Junto a las decisiones negociadas autónomamente dentro de cada núcleo familiar, fue también la falta de opciones migratorias, debido a la escasez de lazos sociales en otros países, lo que empujó a las familias de Salaveni hacia el cumplimiento de los planes de inclusión diseñados por los servicios sociales.

La mayoría de las familias de las redes de Calaş y Naseşti acabaron mudándose a otro distrito, el III, pero con pautas muy diferentes. Por lo general, el atractivo de este distrito es su disponibilidad de viviendas baratas, entre las que se encuentran pisos de protección oficial subarrendados informalmente y solares baratos con viviendas en malas condiciones. Las familias de Naseşti procedentes del Cortijo de la Paloma se reubicaron con otras de la misma red en chabolas construidas a partir de estructuras preexistentes situadas en un espacio privado para el que pagaban un alquiler común. Siguiendo el mismo acercamiento mencionado anteriormente, en el 2010, los servicios sociales del distrito fomentaron el acceso de los ocho núcleos familiares a las prestaciones sociales con la inscripción de las viviendas en el catastro y la de sus habitantes en el padrón. En este mismo caso, la comisión responsable para la otorgación del Ingreso Mínimo concedió la ayuda a todos los núcleos domésticos, aunque formalmente corresidentes y emparentados. Antes de recibir la ayuda, la totalidad de los menores en edad correspondiente a los ciclos de primaria ya estaba escolarizada, testimoniando el papel esencial que algunos colegios han jugado en los procesos de inclusión de los romá en Granada (Piemontese, 2011a). También en este caso, el limitado potencial migratorio de las familias de Naseşti tuvo un cierto impacto en la decisión de las familias de acoplarse a los objetivos de inclusión definidos por los servicios sociales.

De las familias de Calaş, por lo contrario, tres entraron en viviendas sociales mientras que las demás alquilaron en subarriendo viviendas sociales disponibles en el barrio. La posibilidad de estas familias de acceder al mercado informal del subarriendo estaba ligada tanto a su mayor poder adquisitivo como a los lazos sociales previos con los residentes del distrito. La presencia de esta red en Granada fue disminuyendo a partir de 2009, debido a los efectos de la crisis económica, a otros desalojos, el control sobre la escolarización de los menores, así como la posibilidad de emigrar a países que ofrecían más oportunidades laborales, como el Reino Unido o Alemania, donde muchas familias emparentadas ya vivían. En 2011, de la red de Calaş quedaban diez unidades domésticas, las que mejores condiciones laborales y de vivienda habían mantenido durante toda la década.

3. Encuentros y desencuentros. Interacción entre políticas públicas y decisiones familiares

3.1. Las características de la intervención pública en materia de vivienda

Según la Agencia de los Derechos Fundamentales (Fundamental Rights Agency, 2009: 35, 65-67), en la mayoría de países de la Unión Europea los “Roma de otros estados miembros” han tendido, por defecto, a ser incluidos como destinatarios de acciones dirigidas a “Roma nacionales”. España representaría un buen ejemplo en este sentido, ya que durante la última década una serie de políticas autonómicas dirigidas a la población gitana comenzó a incorporar entre sus beneficiarios a los así llamados “gitanos del este”. Sin embargo, el análisis de la experiencia granadina, considerando *a posteriori* también los resultados de un reciente estudio realizado en Cataluña (Bereményi y Mirga, 2012; Piemontese, 2013), sugiere que son más bien las políticas generalistas de los servicios sociales las que al fin y al cabo tienen el mayor impacto sobre las pautas residenciales y los procesos de inclusión de los inmigrantes romaníes. En este sentido, el elemento de continuidad entre la intervención con población gitana y con población romaní debe buscarse en la utilización de las prestaciones y servicios generalistas como mecanismo de inclusión y de control social y no en el desarrollo de políticas específicas para la población gitana.

La experiencia granadina ha demostrado que la cooperación entre autoridades públicas y sociedad civil, incluyendo a los propios romá, un principio abogado además por la Unión Europea (Council of the European Union, 2009), representa la condición esencial a partir de la cual es posible mejorar las condiciones de vivienda de los grupos más marginalizados. Otro criterio de “buena práctica” que ha encontrado su aplicación en la experiencia granadina es la regularización del espacio ocupado como primer paso del proceso de intervención (Open Society Foundations, 2011; OSCE, 2000). Sin embargo, como demuestran las comparaciones anteriores, el ingrediente fundamental de los procesos de inclusión sigue siendo fundamentalmente político.

En Granada, el desarrollo de planes de realojo colectivo fue determinado en primer lugar por la exigencia de la administración pública de resolver el conflicto entre las estrategias residenciales de las familias romaníes y algunos intereses económicos y urbanísticos más grandes. En este sentido, la obligación de las autoridades andaluzas de “favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una

vivienda digna y adecuada” (Ley Orgánica 2/2007, art. 25) se ha reducido prevalentemente a actuaciones de emergencia destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales básicas agravadas por los desalojos.

A nivel de distrito, la discrecionalidad de los profesionales se ha plasmado en diferentes previsiones sobre la movilidad residencial y, consecuentemente, en diferentes actuaciones. La comprensión general de la movilidad como una amenaza a los procesos de inclusión ha dado lugar a interpretaciones y resultados contrapuestos: la suspensión de la intervención, cuando los trabajadores sociales atribuían una tendencia intrínseca (“hábitos”, “cultura”, etc.) de las familias hacia el “nomadismo”; o la tramitación de prestaciones que garantizaran la estabilidad residencial, cuando se reconocía que las causas de la movilidad residencial eran estrictamente económicas.

Frente a la falta de viviendas sociales y de prestaciones apropiadas, los servicios sociales han utilizado de forma creativa las prestaciones sociales existentes, mediante una interpretación elástica de sus condiciones de acceso (que en algunos casos ha permitido su otorgación por núcleo familiar y no por unidad doméstica) y organizando de forma eficiente su tramitación (alternando su distribución entre núcleos familiares corresidentes). Han anticipado así, en cierto modo, otro de los que el Consejo de Europa considerará los principios básicos comunes de inclusión de los gitanos: el diseño de políticas constructivas y pragmáticas apropiadas para la situación real (Council of the European Union, 2009). Sin embargo, las características de las prestaciones disponibles no han podido asegurar la estabilidad económica de los núcleos familiares con menores ingresos económicos, ni evitar la reaparición a largo plazo de unidades de convivencia extensas y de la inestabilidad residencial que se quería prevenir. Cabe mencionar que en algunos casos la utilización creativa de las prestaciones se ha generado de forma autónoma dentro de las familias, lo que evidencia la necesidad de reformar las políticas asistencialistas existentes.

3.2. Respuesta y autonomía de la población romaní beneficiaria

Como cualquier otro beneficiario de políticas públicas, los inmigrantes romá son sujetos autónomos que negocian las retóricas y las oportunidades de la administración pública con sus propias estrategias, necesidades y recursos. Sus pautas de movilidad e inmovilidad deben verse, a la vez, como el resultado de la acción pública y de los proyectos migratorios negociados dentro de cada núcleo familiar.

Frente a las medidas de control que la intervención social supone y a la pocas garantías de continuidad de las ayudas sociales, en un contexto, además, de empeoramiento general de la economía de la ciudad, gran parte de las familias de la red de Calaş optaron por emigrar hacia aquellos otros países europeos en lo que disponían ya redes parientes asentados. Es importante subrayar, en este caso, que a raíz de la movilidad internacional anterior a la llegada a Granada, así como residencial durante la década de estancia en la ciudad, muchos de los jóvenes de esta red que habían alcanzado la edad de escolarización poco antes de que sus propias familias emigraran o ya en el extranjero, llegaron a la edad adulta sin casi adquirir competencias mínimas de lectoescritura. La exclusión constante del acceso a viviendas dignas ha provocado veinte años de movilidad territorial forzada y consecuentes experiencias de escolarización esporádicas y discontinuas. De este modo, el mayor potencial migratorio de las familias de Calaş, utilizado frecuentemente como respuesta a las políticas de rechazo e ilegalización a partir de 1992, se ha vuelto en contra de muchos jóvenes que cuentan hoy con recursos muy débiles para competir en el mercado laboral de cualquier país en el que acaben residiendo.

Las dos redes familiares que llegaron en Granada a partir del 2000 y que no disponían ni de la experiencia migratoria ni de la red internacional de la de Calaş, y cuya economía estaba limitada, principalmente, al ámbito urbano de la ciudad, aceptaron, por lo contrario, entrar en el circuito de prestaciones y contra-prestaciones ofrecido por la administración local. En algunos casos, la práctica de los servicios sociales de vincular la tramitación de algunas prestaciones al compromiso de las familias de escolarizar a los menores ha aparentemente asegurado ciertas mejoras en sus trayectorias escolares, tanto directa (por el compromiso de escolarización) como indirectamente (por las mejores condiciones de vivienda) (Piemontese, 2011a). Los datos que emergen de las encuestas llevada a cabo a partir de 2013 muestran que la casi totalidad de los menores hasta los 12 años estaban escolarizados, a diferencia de lo que había ocurrido hasta unos pocos años antes, aunque el abandono a partir del tercer año de enseñanza secundaria seguían alto. El número de alumnos de estas redes de familias que consiguieron el título de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) seguía siendo irrisorio.

Conclusiones

La forma en la que los organismos responsables del desarrollo de las políticas de inclusión articulan sus iniciativas depende – más allá de los marcos legislativos y de los recursos disponibles – de la interpretación de las características y necesidades de la población beneficiaria. En el caso de las poblaciones romaníes, la elevada movilidad residencial, las precarias condiciones de vivienda y la formación de grupos domésticos de gran tamaño, son leídas a menudo, tanto en el discurso político/mediático local, como por algunos trabajadores sociales, como consecuencias directas de factores culturales (asociados, por ejemplo, al nomadismo). La etnicización de la causas de la exclusión, es decir, su explicación mediante elementos étnico-culturales estereotipados, supone que la “inclusión social” solo es posible mediante un cambio cultural y de comportamiento de “los excluidos”. Tal postura implica que la intervención adquiera como objetivo la asimilación a los valores de la sociedad mayoritaria. Por otro lado, la superación de esta postura mediante una aproximación rígidamente universalista en la implementación de las políticas públicas corre el riesgo de fracasar ante una pluralidad de respuestas por parte de la población beneficiaria.

En el caso de la población romaní considerada en este artículo, los recursos internos a su propia organización social – la ideología patrilocal y pro-natalista, que genera amplios y complejos grupos domésticos; las pautas migratorias que movilizan amplias redes de parientes con un alto grado de cooperación interfamiliar; la existencia de una diáspora transnacional, que ocasiona lo que hemos llamado “potencial migratorio” – inciden profundamente en el alcance de los objetivos de la intervención pública. Por este motivo, en Granada, la labor de los servicios sociales ha conseguido sus mejores resultados cuando los recursos normativos y económicos universalistas han sido implementados de forma creativa y pragmática: no solo respondiendo a las diversas necesidades planteadas por los núcleos domésticos, sino reconociendo en la más amplia organización social de la población beneficiaria un vehículo de cambio social antes que un obstáculo “cultural”.

Tener en cuenta la pluralidad social, histórica y cultural de los sistemas sociales de los que estos grupos forman parte, puede ayudar al desarrollo de políticas verdaderamente no-discriminatorias. Entre la criminalización y la comprensión de las “reivindicaciones silenciosas” que determinadas conductas sociales suponen (la ocupación irregular del espacio o la elevada movilidad residencial), y entre la

negación, la estereotipización o la valoración de los elementos socioculturales de estos inmigrantes (las ideologías familiares o la dimensión transnacional de las redes migratorias) la decisión política más o menos valiente acaba estando en la manos de los gobiernos locales.

Referencias bibliográficas

- BELUSCHI FABENI, Giuseppe (2013), *Roma Korturare entre Transilvania y Andalucía: procesos migratorios y reproducción cultural*, Granada, Universidad de Granada.
- BEREMÉNYI, Bálint-Ábel; MIRGA, Anna (2012) (coord.), *¿Perdido en la acción? Evaluación de los seis años del Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña*, Barcelona, FAGiC/EMIGRA.
- CESCR – COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (1992), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) – E/1992/23*, [Consult. on 25.03.2014]. Available at:
<<http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>>.
- (1997), *General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions – E/1998/22*. [Consult. on 25.03.2014]. Available at:
<<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009), “Council Conclusions on Inclusion of the Roma”, in *2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting*, Luxembourg, Council of the European Union, 8 June 2009.
- DUBOIS, Vincent (2009), “Towards a Critical Policy Ethnography: lessons from fieldwork on welfare in France”, *Critical Policy Studies*, 3 (2), pp. 221-239.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 – COM(2011) 173/4*, Brussels, European Commission.
- FERNÁNDEZ, María Luisa de la Flor (2009), “El Programa de Solidaridad de Los Andaluces. El Ingreso Mínimo de Solidaridad”, *Temas Laborales*, II (100/2009), pp. 487-514.
- FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (2009), *The Situation of Roma EU Citizens Moving to and Settling in Other EU Member States*, Luxembourg, Fundamental Rights Agency.

GAMELLA, Juan Francisco (2007), “La inmigración ignorada: Romá/gitanos de Europa oriental en España, 1991-2006”, *Gazeta de Antropología*, 23, pp. 1-25.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (2011), *Vademecum. Improving Housing Conditions for Marginalized Communities, Including Roma in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia through the Absorption of ERDF. Methodological Guidance*, Budapest, Metropolitan Research Institute.

OSCE – ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (2000), *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, Hague, Organization for Security and Co-operation in Europe.

PIASERE, Leonardo (1991), *I Popoli Delle Discariche*, Roma, CISU.

PIEMONTESE, Stefano (2011a), *Alumnado rumano gitano y dinámicas de participación en el sistema educativo local en tres escuelas de Granada*, Osnabrück, Universität Osnabrück.

– (2011b), *The Access to Housing of Romanian Roma in Andalusia. Public Practices and Family Strategies in the Area of Granada*, Master thesis in Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen, Osnabrück, Universität Osnabrück.

– (2013), “Roma Migration and the Gitano Policies in Spain” in Stefano Piemontese (ed.), *“Roma migrants” in five European Countries. Policy Contexts and National Integration Strategies*, Segundo informe del proyecto REDHNET, Sevilla, Taller – ACSA, pp. 30-47.

Legislación

Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 17, 25 de febrero 1992.

Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, Junta de Andalucía, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 16, 6 de febrero 1999.

Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 117, 20 de junio 2003.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Stefano Piemontese (autor de correspondencia). PhD Student. Universitat Autònoma de Barcelona, grupo de investigación EMIGRA (Barcelona, España). Taller ACSA – Taller de Antropología y Ciencias Sociales Aplicadas (Granada, España). Central European University,

Center for Policy Studies (Budapest, Hungría). Dirección de correspondencia: 1051 Budapest, Nador utca 11, office 318, Central European University, Budapest – Hungary; Taller ACSA – Taller de Antropología y Ciencias Sociales Aplicadas, Calle Luz Casanova 3, 21, 1º D, 18011 Granada – Spain. *E-mail*: piemonteses@ceu.hu.

Giuseppe Beluschi Fabeni. PhD. Taller ACSA – Taller de Antropología y Ciencias Sociales Aplicadas. Universidad de Granada (Granada, España), MigRom project. E-mail: beluschi@ugr.es, gbf@taller-acsa.org.

Artigo recebido a 1 de julho de 2014. Publicação aprovada a 19 de novembro de 2014.