

1276

La promoció del capital social aplicat a la millora de les
zones urbanes marginals al Regne Unit

Anna Busqué i Mitjà

ÍNDEX DE CONTINGUTS

INTRODUCCIÓ	3
EL CAPITAL SOCIAL.....	6
<i>Què és el Capital Social?.....</i>	<i>6</i>
<i>Com apareix el Capital Social?.....</i>	<i>13</i>
L'EXCLUSIÓ SOCIAL.....	16
<i>Què significa Exclusió Social?.....</i>	<i>16</i>
POTENCIALITATS I DEBILITATS DEL CAPITAL SOCIAL PER COMBATRE L'EXCLUSIÓ SOCIAL.....	24
<i>Exemples recents de polítiques que relacionen capital social i exclusió social.....</i>	<i>24</i>
<i>Com pot el capital social ajudar a incloure la població exclosa en zones urbanes marginals?.....</i>	<i>27</i>
CONCLUSIÓ	34
BIBLIOGRAFIA	40

INTRODUCCIÓ

El Regne Unit, així com els EUA, és un dels països amb la taxa més alta de pobresa i exclusió social entre els països desenvolupats. Això té enormes implicacions per a la seva cohesió social, per a la seva estabilitat política i fins i tot per a la preservació del seu Estat del Benestar. Una societat amb grans bosses de població exclosa és inevitablement una societat desigual i polaritzada, que margina una part de la seva població. Però és, alhora, una societat que està malgastant recursos perquè les economies eficients requereixen polítiques d'educació, de sanitat, d'habitatge i de seguretat social efectives per tal de tenir bon capital humà.

Una de les principals promeses del govern laborista britànic en entrar al govern l'any 1997 va ser disminuir els problemes de pobresa i d'exclusió social que pateixen els barris i veïnats de les principals ciutats del país. La primera decisió va ser establir la *Social Exclusion Unit*¹, amb l'objectiu de reduir l'exclusió a partir d'una estratègia coordinada, treballant conjuntament amb departaments governamentals, organitzacions de voluntaris i el sector privat.

La política més significativa de la *Unit* ha estat la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*², un intent de millorar les condicions de les zones urbanes per tal de reduir l'exclusió social. Aquesta estratègia posa un gran èmfasi en la importància de les organitzacions i xarxes socials dins la comunitat, i ha fet del suport a la comunitat i del foment del capital social una política clau per a reforçar-les i combatre l'exclusió social. Aquest nou èmfasi en el suport a la comunitat com una manera de promoure la millora dels barris és molt rellevant per als objectius de la nostra anàlisi.

Aquest estudi té com a objectiu l'anàlisi de la relació entre el capital social i l'exclusió social. Prencent com a exemple les polítiques actuals de la *National Strategy for*

¹ Unitat creada per tal de combatre l'exclusió social.

Neighbourhood Renewal, es vol centrar en les raons teòriques que han dut al govern britànic a defensar que promoure el capital social com a mètode per a enfocar-se a l'exclusió social serà una bona estratègia. Per tant, aquesta anàlisi se centrarà en què pot i què no pot resoldre el capital social en aquestes circumstàncies, cosa que ens mostrerà que el seu potencial, tot i que efectiu, està limitat a una sèrie de condicions especials.

L'estudi comença amb una aproximació als conceptes que s'empraran. Tant capital social com exclusió social són dos termes difícils de fer servir, així com d'entendre i de definir, especialment perquè són encara motiu de debat entre els científics socials. Això fa encara més complicat el seu estudi en relació a un context determinat. En els primers dos apartats introduirem cada un dels dos conceptes, apropiant-nos a la polèmica que han motivat i intentant trobar una definició que ens sigui útil per al nostre tema.

Al tercer apartat es relacionen els dos conceptes en el context de zones urbanes amb un alt índex d'exclusió social. Es presenta l'estratègia del govern britànic i els resultats que aquesta estratègia –recórrer al capital social per combatre l'exclusió social- pot tenir finalment. Òbviament, és impossible saber els resultats d'un programa que actualment està en curs i que, a més, es tracta d'un procés a llarg termini. De tota manera, en aquest estudi es qüestionarà el plantejament del projecte i es mostrerà que algunes assumpcions en què es basa poden ser problemàtiques.

La conclusió final de l'estudi és que el govern britànic potser està posant massa pes a les capacitats del capital social, com si fos la solució ideal. En primer lloc, el capital social requereix una inversió i necessita ser promogut. No es produeix per si mateix. En segon lloc, podria tenir molts resultats positius, però en circumstàncies concretes. El capital social tindrà el resultat que esperem: regenerar barris deprimits; però també en pot tenir d'altres, i a vegades no tan positius com esperàvem. Per tant, s'ha de ser prudent quan es consideren

² Estratègia nacional per a la renovació dels veïnats.

les potencialitats del capital social, perquè aquest tindrà resultats positius en relació a objectius concrets i situats en marcs específics.

Així doncs, aquesta anàlisi és un intent d'estudiar els projectes de la *Social Exclusion Unit* i els seus procediments per tal de tractar amb l'exclusió social i la pobresa urbana així com d'examinar la iniciativa de fer-ho mitjançant la promoció del capital social. Per últim, en aquest estudi es qüestiona una de les afirmacions implícites en el discurs sobre el capital social. El capital social s'ha lligat sempre d'una manera o d'una altra a la democràcia. Com veurem, un dels autors més influents en la literatura sobre el tema, Robert Putnam, creu fermament que el capital social accentua els valors democràtics. De fet, la literatura sobre capital social en règims autoritaris i en aquells en procés de transició política és molt extensa. La creença que el capital social pot crear ciutadans millors i millorar les democràcies li dóna un poder immens. En societats molt desiguals, amb grans bosses de pobresa i d'exclusió social, d'alguna manera la ciutadania és negada, i això constitueix un gran defecte de la democràcia. Potser el govern britànic està actuant amb la convicció que el capital social pot solucionar anteriors errades de l'estat.

EL CAPITAL SOCIAL

Què és el Capital Social?

Quan usem el terme capital social, per tal que sigui aplicable a un context específic i a una sèrie de situacions, s'ha de pensar en una definició apropiada. La dificultat de trobar una definició que s'adequï al concepte ve del fet que es tracta d'un concepte molt abstracte. A més, en la literatura sobre teoria social el capital social té diferents interpretacions i defineix fenòmens diferents. Per tant, no té el mateix significat per a tothom i s'ha usat al llarg de la història per definir conceptes lleugerament diferents. La varietat de significats crea controvèrsia sobre els usos del terme.

Això no obstant, una de les conseqüències positives d'aquesta controvèrsia ha estat el consegüent debat i el fet que ha provocat el desenvolupament i l'evolució teòrica del concepte.

La teorització sobre el capital social i sobre la societat civil ha estat de moda des que als anys 90 s'utilitzaren explicacions de tipus societal i cultural per entendre l'èxit i la salut de les democràcies. Molts autors contemporanis prenen els arguments d'Alexis de Tocqueville sobre la importància de la vida associativa i d'una societat civil activa i vibrant per a l'èxit de les democràcies. Els *Neo-Tocquevillians* –com se'ls ha anomenat- com Robert Putnam, Francis Fukuyama o Benjamin Barber, comparteixen moltes característiques amb els teòrics de la societat de masses de mitjan segle XX: José Ortega y Gasset, Erich Fromm, William Kornhauser, or Hannah Arendt.

Encara que totes dues teories estan relacionades, el seu objectiu analític és diferent. Mentre els teòrics de la societat de masses busquen entendre les raons del col·lapse de les

democràcies en règims totalitaris, els *Neo-Tocquevillians* volen explicar “què és el que fa que la democràcia funcioni”³.

Eventualment, el que ambdues tenen en comú és que posen l'èmfasi en la importància de la vida associativa i la participació en organitzacions de la societat civil per tal de produir aquell patró de comportament i d'interacció social necessaris per a democràcies “sanes”, perquè això crea un sentit de comunió i crea interessos en comú que ajuda al bon govern i produeix ciutadans qualificats i conscienciatx.

Com Paxton⁴ remarca, “el concepte de capital social va ser introduït per dos grans científics socials –Bourdieu i Coleman”. Ells han estat els que han ideat el concepte de capital social i han desencadenat, dirigit i provocat el debat al voltant d'aquest tema. Per tant, la seva literatura, així com la de Robert Putnam, ha estat extremament útil per al desenvolupament de la comprensió i la discussió al voltant de què pot ser el capital social i quins poden ser els seus resultats positius.

L'ús que Bourdieu fa del capital social s'engloba en una teoria més àmplia sobre camps culturals. La quantitat de capital social, així com altres tipus de capital –econòmic i cultural- que una persona té determinarà la seva posició en l'estructura social o, en paraules d'Anheier, Gerhards i Romo⁵, en una ‘topografia’ de relacions socials; i serà determinant per a la seva classe social.

D'aquesta manera, el capital social és aquella forma de capital caracteritzat per “l'agregat de recursos actuals o potencials que estan lligats a la possessió d'una xarxa duradora de relacions més o menys institucionalitzades de mutu tracte i reconeixement –o, en altres paraules, a la pertinença a un grup”⁶. De tota manera, per a Bourdieu, el capital

³ En referència al famós títol de l'obra de Robert Putnam *Making democracy work* (literalment, *Fent que la democràcia funcioni*).

⁴ Paxton, 1999

⁵ Anheier, Gerhards i Romo, 1995

⁶ Bourdieu, 1983; citat a Paxton, 1999

social no és només l'existència d'una xarxa de relacions; aquestes han de ser d'una classe específica: de confiança; i implicant resultats positius per al futur.

Coleman defineix el capital social “per la seva funció. No és una entitat única, sinó una varietat d'entitats diferents que tenen dues característiques en comú: que constitueixen algun aspecte de l'estructura social, i que faciliten certes accions dels individus que estan dins d'aquesta estructura. Com altres formes de capital, el capital social és productiu, fent possible la consecució de certs fins que no serien realitzables en la seva absència. Com el capital físic o humà, el capital social no és del tot fungible, però sí que ho és referent a certes activitats. Una forma concreta de capital que és valorada perquè facilita certes accions pot ser inútil per a altres, o fins i tot contraproduent. El capital social, a diferència d'altres formes de capital, se situa en l'estructura de relacions entre les persones. No es troba ni en els individus ni en els instruments físics de producció.”⁷

Però no va ser fins que Robert Putnam va començar a escriure sobre el tema primer, amb Leonardi i Nanetti, en el seu *Making democracy work* sobre tradicions cíviques a les regions d'Itàlia; i després en subsegüents articles al *The American Prospect*⁸ o al *Journal of Democracy*⁹, que el concepte va ser desenvolupat i va entrar totalment a debat.

Putnam defineix capital social en referència “a característiques de l'organització social com les xarxes, normes i la confiança social que faciliten la coordinació i la cooperació per al benefici mutu”¹⁰.

Com s'ha destacat anteriorment, Putnam cita de Tocqueville per demostrar que “la qualitat de la vida pública i el funcionament de les institucions socials (i no només a Amèrica), de fet, estan poderosament influïdes per normes i xarxes d'implicació cívica”¹¹.

⁷ Coleman, 1990

⁸ Putnam, 1993b

⁹ Putnam, 1995

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

Per tant, per a ell, la qualitat de les institucions polítiques democràtiques i l'èxit econòmic dependrà de si la societat civil és activa o no. Així doncs, en última instància, en la qualitat de la vida associativa. Ell identifica tres formes principals de capital social, que es poden reforçar mútuament: normes de reciprocitat i implicació cívica, confiança social i xarxes de relació social.

Una manera de resumir la seva explicació de com aquestes formes interactuen és que les normes i xarxes de relació recíproca, i les xarxes d'implicació cívica promouen la confiança que, a més, reforça la cooperació i la solidaritat. De fet, la confiança i la cooperació es reforcen l'una a l'altra com en un cercle virtuós.

Les normes es desenvolupen perquè rebaixen els costos de transacció i permeten la cooperació. Una de les més importants és la norma de reciprocitat, que sovint es produeix en contextos de forta confiança. La confiança entre individus permet l'intercanvi, i l'intercanvi repetit fomentarà la producció de normes de reciprocitat generalitzada.

Aquestes interaccions produeixen xarxes de comunicació interpersonal i intercanvi, tant formals com informals, en una comunitat. Les xarxes de participació cívica , considerant que impliquen relacions horizontals, augmenten la possibilitat que la gent involucrada cooperi per al benefici mutu, perquè les relacions personals generen informació sobre l'honoradesa dels altres actors.

Putnam ho explica de forma extensa:

“Per una sèrie de raons, la vida és més fàcil en una comunitat beneïda per un *stock* substancial de capital social. En primer lloc, les xarxes de participació cívica fomenten normes robustes de reciprocitat generalitzada i estimulen l'emergència de la confiança social. Aquestes xarxes faciliten la coordinació i la comunicació, augmenten la reputació, i per tant permeten resoldre dilemes d'acció col·lectiva. Quan la negociació econòmica i política està lligada a denses normes d'interacció social, els incentius per a l'oportunisme es redueixen. Al mateix temps, les xarxes d'implicació cívica estan caracteritzades per èxits passats i per la col·laboració, que pot servir com a model per a col·laboracions futures. Finalment, les xarxes denses

d'interacció probablement eixamplen el sentit de si mateix dels participants, desenvolupant el ‘jo’ en el ‘nosaltres’, o (en el llenguatge dels teòrics de l’elecció racional) intensificant el gust dels participants per beneficis col·lectius.”¹²

Totes aquestes tesis han estat molt influents per al desenvolupament de la teoria social i especialment per al desenvolupament del concepte de capital social. Encara que posant l’èmfasi en coses diferents, les seves definicions destaquen les característiques principals del concepte: és una forma de capital i, com a tal, estimula l’acció o la fa possible, per tal de produir algun tipus de bé per a la gent involucrada¹³. És important destacar també el seu caràcter com a bé públic, que vol dir que ningú no pot ser exclòs del seu ús o consum, sense tenir en compte si ha contribuït a la seva provisió o no. També significa que el capital social té resultats o externalitats –tant positives com negatives- que afecten molta més gent de la que ha estat involucrada en la seva provisió. Com a tal, també pateix falta d’inversió, perquè hi ha molta més gent que es beneficia de la seva existència que gent que la fa possible mitjançant l’acció cívica. Per tant, no hi ha incentius per contribuir a la seva provisió.

Coleman insisteix que un dels potencials del capital social és que és ‘productiu’: fa possible l’acció –de qualsevol tipus- o, almenys, facilita l’assoliment de certes finalitats. En Coleman, però, el capital social adquireix un caràcter neutral, perquè, tot i que facilita objectius individuals i col·lectius, poden ser o no beneficiosos per a la societat en general. Per altra banda, Bourdieu considera que les relacions socials són positives i fonamentades en la confiança. I Putnam està clarament convençut que el capital social contribueix a fer millors ciutadans, i això alhora facilita l’efectivitat de la política democràtica i la vitalitat de la vida econòmica.

¹² *Id.*

¹³ Paxton, 1999

Putnam, una vegada més, pren l'opinió de De Tocqueville que la clau de l'habilitat dels americans per fer que la democràcia funcioni és la seva propensió a l'associacionisme cívic. Per tant, ell creu que l'associació en diferents tipus d'organitzacions produceix alts nivells d'implicació cívica, política democràtica i una alta qualitat de l'acció de govern.

Però, com diversos teòrics han destacat (Berman, 1997; Putzel, 1997; Levi, 1996; i Foley i Edwards, 1997), Putnam s'equivoca quan assumeix que la societat civil sempre reforçarà els règims democràtics. En primer lloc, tendeix a suposar que l'organització de la societat civil és democràtica *per se*. Però en suposar que les meres característiques estructurals de la societat civil “faran que la democràcia funcioni”, Putnam no considera que el fet que la societat civil contribueixi o no a resultats democràtics dependrà en bona part dels objectius que persegueixi i del contingut de les seves demandes.

En segon lloc, Putnam creu que la societat civil fomenta la democràcia i facilita l'acció de govern. De fet, la societat civil normalment representa interessos i expressa demandes de diferents grups, cosa que, sovint, fragmenta la societat més que unir-la, accentuant i intensificant clivelles ja existents. En efecte, com indica Levi, les demandes reals d'una societat civil activa poden ser o no democràtiques; més aviat representen interessos particulars o en conflicte en una societat.

“El capital social, tant si és concebut com a conjunt de recursos socials purs per fer coses (Coleman) o com aquells ‘hàbits del cor’ que apropen els individus a la vida cívica, inevitablement estarà destinat a servir una o altra facció mentre els interessos en conflicte i les concepcions sobre la bona vida i el bé públic en competició es puguin expressar lliurement. El conflicte sorgeix d'aquesta competició, i quan adquireix proporcions intractables o afecta recursos públics i l'interès públic, aleshores s'ha de tractar políticament. En efecte, com Madison i els seus últims seguidors, els pluralistes, consideren, la política és l'arena on a la llarga aquests conflictes s'han de confrontar, negociar, mediar i, potser, resoldre.”¹⁴

¹⁴ Foley i Edwards, 1997

A més, Putnam no considera la capacitat i el rol que l'estat i les institucions polítiques poden tenir en la producció, el manteniment i el creixement del capital social. Ell creu que, només amb l'existència d'associacions, es garanteixen els resultats polítics, però sense una implicació real de la pràctica política. De fet, Putnam oblide completament la importància de les idees polítiques, l'acció política i l'estat en la creació de les condicions idònies per a l'acció cívica i, per tant, en la construcció de la democràcia. Com proposa Berman¹⁵, l'impacte de la societat civil i la seva capacitat d'influència depenen en gran mesura del context polític i del rol que juguen les institucions polítiques envers ella. Ell suggereix que, perquè l'acció cívica tingui resultats positius i democràtics, les institucions polítiques han de ser capaces de canalitzar i compensar fractures. Si, en canvi, les institucions són febles i considerades ineffectives i/o il·legítimes, la societat civil es pot convertir en un canal alternatiu d'expressió de ciutadans descontents.

Per fer aquesta anàlisi més fàcil, utilitzarem una definició que inclogui el caràcter del que tant per Bourdieu, Coleman i Putnam significa capital social, però també considerant altres aspectes que la definició hauria d'incloure, com hem vist d'algunes crítiques a les definicions que ells proposen.

Per començar, citarem Peter Hall¹⁶ per la seva definició útil i sintètica del terme. Per a ell, el capital social és:

“[...] el nivell al qual els individus tenen contacte regular amb altres, més enllà de l'esfera de la família o el mercat, i notablement en el tipus de relació cara a cara de relativa igualtat, associada amb la participació en activitats comunes, siguin de tipus recreatiu, social, de servei o polític. La premissa és que les xarxes socials generades a través d'aquests patrons de sociabilitat constitueixin una forma important de ‘capital social’ en el sentit que augmentin la confiança que els individus senten cap als altres i intensifiquin la seva capacitat d'unir-se en l'acció col·lectiva per resoldre problemes comuns o per assegurar que els governs adrecen aquests problemes.”

¹⁵ Berman, 1997

¹⁶ Hall, 1999

Hem subratllat les tres parts que creiem que una definició de capital social hauria d'incloure: participació en associacions, confiança i un objectiu de l'acció cívica.

Els dos primers elements de la definició coincideixen amb el model que Pamela Paxton¹⁷ ha elaborat. Ella divideix capital social en dos components: associacions objectives entre individus –de tipus formal o informal- i un tipus de vincle subjectiu: la confiança.

Com Granovetter¹⁸ estableix, aquests tipus de relacions seran més intenses a llarg termini si són febles, que significa que “qualsevol cosa que s’hagi de difondre pot arribar a un nombre superior de gent, i travessar una distància social superior, quan es passa a través de vincles febles més que robustos”. L’acció col·lectiva serà més efectiva quan hi ha una extensa xarxa social vinculada a través de relacions febles.

El tercer element considera el que oblidan les teories tant de Bourdieu com de Coleman i, sobretot, de Putnam, en no considerar la importància del contingut, els objectius, en l’acció de la societat civil. Encara més, com Berman¹⁹ apunta, si la societat civil ha de ser un recurs per a la pràctica democràtica, ha de ser congruent amb les institucions democràtiques. En aquesta línia, és important tenir en compte la relació entre la societat civil i les institucions polítiques i l’important rol de l’estat en forjar l’impacte que tindrà l’activitat de la societat civil.

Com apareix el Capital Social?

Per què de sobte tothom està preocupat pel capital social i els seus efectes positius o negatius? Per què fins i tot els governs posen tant èmfasi en la comunitat i la localització de les decisions? Quins avantatges se suposa que té la promoció del capital social en relació a d’altres alternatives?

No pretenem revisar totes les teories que intenten explicar l’existència i l’abast de les organitzacions de voluntaris o sense ànim de lucre, que són la màxima expressió del

¹⁷ Paxton, 1999

¹⁸ Granovetter, 1973

¹⁹ Berman, 1997

capital social, però sobretot en el context de l'exclusió social i els intents de tractar-la tant per part de polítics com d'estudiosos, i també perquè és la perspectiva teòrica dominant en el camp de les organitzacions sense ànim de lucre, trobem especialment rellevant per a aquesta anàlisi la teoria de Burton Weisbrod de la “fallada del govern”, anomenada també de la “fallada del mercat”. Weisbrod considera que pel fet que en la societat hi són presents una varietat de visions i valors socials, el tercer sector –el de les organitzacions voluntàries– defensarà aquells interessos i demandes que queden al marge tant del mercat com de l'estat: del mercat, pels límits que suposa la necessitat de maximitzar la utilitat, que permet satisfer únicament els interessos de la majoria. De la mateixa manera, l'estat tendirà a reflectir només les preferències del votant medià, i no respondrà a les demandes d'altres béns públics, interessos i idees.

En aquest context, la societat civil apareix com a substitut de l'estat i del mercat, proveint aquells serveis la demanda dels quals no és satisfeta. I, com a tal, fa possible la formació de xarxes socials i de relacions de cooperació i confiança entre la població.

Tal com apunta Douglas, l'organització de la societat civil té alguns avantatges respecte a d'altres formes d'organització social, com poden ser la família, el mercat o l'estat. El tercer sector no té les restriccions de viabilitat política i justícia política a les quals està lligat l'estat. El tercer sector, per tant, pot representar l'interès d'algunes minories i no necessita seguir el principi d'igual tracte per a tots els ciutadans. En segon lloc, el tercer sector pot comprendre una varietat de visions i valors socials que l'estat no pot contemplar. Així doncs, la societat civil inclou totes aquelles voluntats que l'estat deixa de banda. Un tercer punt a favor de les organitzacions voluntàries és la seva capacitat d'experimentació, donada la limitació de l'estat per fer-ho. Per últim, les organitzacions no lucratives no necessiten estar estructurades de la mateixa manera que els serveis públics i, per tant, no necessiten arribar al grau de burocratització que requereix la responsabilitat pública.

En resum, els avantatges de les organitzacions sense ànim de lucre, comparades amb l'estat i el mercat, i la incapacitat d'aquests per satisfer la demanda de determinades minories fan possible l'establiment de xarxes de confiança i cooperació en una comunitat.

La paradoxa en aquest cas és que, com analitzarem més endavant, és l'estat qui està fomentant l'augment del capital social i les organitzacions no lucratives. El govern britànic està convençut que el tercer sector té avantatges on l'estat està limitat i que pot oferir una àmplia gamma de serveis on ell no pot arribar, amb la mateixa qualitat o millor. En el context de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, l'estat està, en primer lloc, intervenint per a la provisió de determinats serveis bàsics que anteriorment havia desatès i, en segon lloc, està assumint el que Weisbrod proposava: que l'estat falla en la canalització de les demandes de minories específiques, en aquest cas fins i tot excloses; amb tot, està estimulant que altres organitzacions ho facin en lloc seu.

Ara bé, el que és nou en aquest context és que l'estatés qui ha identificat el problema d'aquestes minories, qui està donant suport a la promoció del capital social i qui està buscant sortides amb polítiques complementàries, quan, com Bulmer²⁰ ha indicat, les relacions socials col·lectives havien existit en contextos especialment oblidats per l'estat:

“L'atenció recíproca entre veïns augmenta allà on la informació i la confiança són altes i on els recursos per satisfer necessitats per altres vies són baixos; en ambients socials homogenis relativament isolats, relativament tancats i relativament amenaçats.”

²⁰ Bulmer, 1987

L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Què significa Exclusió Social?

Si el terme *capital social* era complex de definir, el terme *exclusió social* encara ho és més. El concepte d'exclusió social s'ha utilitzat en nombroses ocasions per definir realitats molt diferents. Si és difícil discernir quines són les seves característiques i definir-lo amb precisió, l'ús indiscriminat del terme més aviat distorsiona en lloc d'ajudar, cosa que augmenta aquesta dificultat.

A més, l'exclusió social és “intrínsecament problemàtica”²¹, perquè es troba en un tipus de societat molt concreta i implica, com veurem, trets controvertits. Una societat en què hi ha exclusió social és una societat desigual; a més, és una societat que accepta que hi hagi grups de persones a qui s'està negant el dret a la participació social i a la ciutadania.

Si analitzem aquest concepte, exclusió social té dues parts: el nom *exclusió*, que bàsicament significa “^a l'acte d'excloure, i ^b l'estat de ser exclòs”²²; i l'adjectiu *social*, volent dir “de o relatiu a la societat humana, la interacció de l'individu i el grup, o el benestar dels éssers humans com a membres de la societat”²³; que ens porta a definir societat com “^a un grup social durador i cooperador els membres del qual han desenvolupat patrons organitzats de relació a través de la interacció d'uns amb els altres, i ^b una comunitat, nació, o grup extens de gent que té tradicions i institucions comunes, així com activitats i interessos col·lectius”²⁴.

A partir d'aquestes definicions se'n deriva la definició d'exclusió social següent: excloure o ser exclòs de la comunitat, nació o grup de gent que la societat constitueix, i de compartir o participar en les tradicions, institucions i activitats que els mantenen units i els fan sentir pertanyents a una comunitat o grup de persones. Podem veure aquest significat

²¹ Levitas, 1998

²² <http://www.webster.com>

²³ <http://www.webster.com>, 3r. Significat.

²⁴ *Id.*

d'exclusió en Duffy²⁵, on “l'exclusió té el significat de ser expulsat d'un lloc on tu eres abans, i de ser mantingut fora per negació de l'accés”. O, com Atkinson²⁶ destaca, definint les nocions de *relativitat* i *agència*, la situació de ser exclòs es refereix a un context de temps i lloc, a una societat concreta i al que es consideren *activitats normals* en aquella societat. En segon lloc, exclusió es refereix a un acte, amb diferents possibles agents responsables: el que porta a terme l'acció d'excloure, situat dins la societat, i l'exclòs, que en pateix l'efecte, situat fora de la societat. Per tant, pel que podem veure, és clar què vol dir *exclusió social* en teoria; però, què significa a la pràctica? No tothom està d'acord en el tipus d'activitats, comportaments, situacions o valors que determinen qui és exclòs i els factors que arrosseguen les persones cap a situacions d'exclusió. És a dir: quina és la dimensió social de l'exclusió social?

A partir dels estudis sobre aquest tema, podem extreure tres dimensions importants del fet de ser exclòs. En primer lloc, l'exclusió social té una dimensió relacionada amb la capacitat material o econòmica; en segon lloc, també significa estar exclòs del mercat de treball o, almenys, del mercat de treball regular; i, finalment, significa no estar integrat a la societat considerada normal o corrent: és a dir, participant en activitats socials i polítiques i mantenint les xarxes de relació socials i familiars.

La primera d'aquestes dimensions està relacionada amb la pobresa i la falta d'un cert grau d'ingressos que es considerarien essencials per viure. La majoria dels autors tracten la relació entre la pobresa i l'exclusió social, i un dels problemes per definir-la és l'estret vincle existent entre tots dos fenòmens. Queda clar que estar exclòs socialment vol dir tenir ingressos baixos, almenys per sota d'un llindar considerat mínim per viure (per sota de la meitat de la mediana dels ingressos per llar; o bé del 50% de la mitjana nacional d'ingressos...), que de fet voldria dir ser pobre; però, com molts autors han destacat, l'exclusió social va més enllà de la pobresa. Un pot ser pobre però no exclòs; això no

²⁵ Duffy, 1998

obstant, l'exclusió social té inevitablement el tret de la pobresa. Com K. Duffy ha apuntat: “[...] la desigualtat afecta no només la divergència entre l'extrem superior i l'inferior de l'escala d'ingressos, sinó entre aquells que estan còmodes dins la societat i aquells que en són al marge o exclosos. [...] La relació clau és ‘dins’ o ‘fora’, més que ‘dalt’ o ‘baix’.”²⁷ L'expressió pràctica de tenir recursos materials inadequats o desiguals pren diferents formes en els diferents autors. Així, Burchard, Le Grand i Piachaud²⁸ consideren que els ingressos baixos es tradueixen en una falta de capacitat de consum i una falta de riquesa (estalvis, dret a pensió o propietats), aspectes valorats per la societat, un tema que discutirem més endavant. Atkinson considera que les persones són excloses del consum de determinats productes i serveis no només per la falta de recursos que els fa impossible comprar certs productes duradors, aliments amb contingut nutritiu alt, o accedir a activitats recreatives, culturals i d'oci; sinó també per la política de preus de les empreses, que busquen sempre l'interès de maximitzar beneficis. Per tant, els individus queden exclosos no només pel seu nivell d'ingressos, sinó també per la falta de serveis (la majoria privats) al barri on viuen:

“Utilitzant tecnologia de plànols per ordinador per veure on els beneficis són més alts, els bancs i les societats constructores s'han retirat de les àrees pobres.”²⁹

Això és el que Gordon *et al*³⁰ defineixen com l'*exclusió de serveis*, quan un grup de població resulta exclòs de l'adquisició de serveis domèstics bàsics, que molta gent considera garantits, perquè els serveis no estan disponibles o són inadequats a la zona on viuen, o perquè estan fora de l'abast econòmic dels individus. Això també significa que per culpa de la política de preus de les empreses, la *pobresa de serveis* es concentrarà geogràficament.

²⁶ Atkinson, 1998

²⁷ Duffy, 1998

²⁸ Burchard, Le Grand i Piachaud, 1999

²⁹ Atkinson, 1998

³⁰ Gordon *et al*, 2000

Finalment, Paugam³¹ tracta aquesta dimensió com la falta d'un estàndard de vida adequat, que comprèn coses que van més enllà dels termes econòmics o materials de què parlàvem: el nivell de renda, els productes bàsics que s'adquireixen, el tipus d'habitatge i el tipus de barri on s'habita.

Però, què és el que provoca l'enfonsament en la pobresa? Normalment podria ser el fet d'estar desocupat o d'estar en una feina marginal o inestable, cosa que ens porta a la segona dimensió de l'exclusió social: la negació de la integració laboral, almenys al mercat de treball regular. Treballar, o si més no tenir algun tipus d'activitat productiva, és també un mecanisme per augmentar el nivell d'ingressos, però això ho hem de tractar amb cautela, ja que no sempre la feina garanteix la inclusió social. Ho veiem en Atkinson, quan analitza la relació entre l'atur i la pobresa:

“[...] l'atur té costos que van més enllà de la pèrdua d'ingressos. [...] no és només el benestar individual el que està en joc, sinó també projectes més amplis com ara la integració social. [...] Alhora, això no implica que l'ocupació garanteixi la integració social.”³²

Com ell mateix estableix, un factor clau per determinar-ho serà la naturalesa dels nous llocs de treball que es creïn: si són de tipus regular o marginal, si ofereixen estabilitat a l'individu, si li donen un sentit de control, si ofereixen un status acceptable, si ofereixen perspectives per al futur, etc. A més, les ocupacions estables i regulars són activitats que són valorades pels altres, cosa que afavoreix la inclusió social.

Fins ara podríem haver estat descriuint la pobresa, les seves causes i conseqüències; però, què diferencia la gent pobra de la gent exclosa socialment? Necessitem la intervenció de l'última dimensió, la falta o negació de la integració social. Es manifesta per una falta de participació en la vida social, que significa que la gent no s'implica en activitats socials com fa la resta de la societat, que són valorades per la població en general, com per exemple

³¹ Paugam, 1996

³² Atkinson, 1998

consumir una determinada quantitat de productes, o bé tenir feina o alguna altra activitat productiva (Burchard, Le Grand i Piachaud la defineixen com estar en una feina remunerada, estudiant o en formació, jubilat, a càrrec d'algun familiar...). La participació en la vida social també –i de manera molt important– comporta el manteniment de les xarxes de relació social i familiar, que en el cas d'una persona exclosa significaria el trencament de les relacions amb la família i la debilitació de la xarxa d'amics amb qui s'està en contacte, s'interactua i es confia, com una font d'ajuda i de suport en temps de dificultats. També vol dir estar isolat de les activitats que tenen lloc a la comunitat, especialment activitats socials o relacionals amb altres grups; però també activitats polítiques, cosa que denotaria tenir un cert poder de decisió, i “estar implicat en alguna acció col·lectiva per millorar o protegir l'entorn social o físic més immediat”³³.

Aquesta definició està molt en la línia del que Levitas³⁴ ha anomenat el *Redistributionist discourse*³⁵ de l'exclusió social, que comporta la situació en la qual es nega a l'individu exclòs l'oportunitat de participar en la societat. Per tant, l'exclusió social implica ser apartat de les activitats i l'estil de vida del qual el conjunt de la societat gaudeix cada dia. La conseqüència més important d'aquesta falta de participació social és potser el fet que la gent afectada se sent incapaç de desenvolupar aquelles activitats que tota la societat considerem drets cívics. I aquells que no se'n poden beneficiar opten per *retirar-se* d'aquesta societat. A més, això determina la desigualtat existent a la societat. Però no només això, sinó “la negació (o no realització) dels drets de ciutadania civils, polítics i socials”³⁶. Per tant, quan parlem de gent exclosa, sigui qui sigui o el que sigui que els exclou, volem dir que estan exclosos del dret, com a ciutadans, de participar en la societat de la qual formen part.

³³ Burchard, Le Grand i Piachaud, 1999

³⁴ Levitas, 1998

³⁵ El discurs *redistribucionista*.

³⁶ *Id.*

Gordon *et al*³⁷ han identificat diferents fenòmens que es podrien considerar *participació social*. L'exclusió de les relacions i xarxes socials es manifesta en la no participació en activitats socials de caràcter comú; en l'aïllament, és a dir la falta de contacte directe o per telèfon amb familiars o amics; la falta de suport pràctic o emocional que els individus tindrien a l'abast en moments de necessitat; la falta d'implicació o participació en activitats cíviques i en organitzacions locals; i finalment, la reclusió, la incapacitat de sortir de casa i moure's per l'entorn.

Atkinson i Paugam afegeixen una nova característica a la definició d'exclusió social: la noció de *dinàmica*. Fent servir diferents paraules, la idea és que l'exclusió social és un procés “d'acumulació de desavantatges socials”³⁸, o de “falta de perspectives de futur”³⁹. Per tant, com més temps un individu queda exclòs de la societat, més lluny està de tornar-hi. A més, les diferents dimensions de l'exclusió social es reforcen una amb l'altra, mantenint aquells que en resten fora sense cap possibilitat de retorn.

Finalment, hi ha un altre enfocament a l'exclusió social que la definiria com una cultura ‘*underclass*’⁴⁰ o ‘cultura de la dependència’, amb uns valors i un comportament característics que manté els individus allunyats de la resta de la societat. L'exponent més important d'aquest plantejament és Charles Murray, que en culpa els mateixos exclosos, per la seva naturalesa moral i cultural, caracteritzada per tres símptomes: il·legitimitat, crim i falta de voluntat per a treballar, cosa que crea comunitats patològiques caracteritzades pel crim violent i la delinqüència, el tràfic de drogues i la drogodependència, l'alcoholisme i l'existència de mares solteres⁴¹. Però, com Kleinman ha apuntat, citant diversos estudis duts a terme als EUA i el Regne Unit, “no hi ha evidència que els pobres tinguin uns valors

³⁷ Gordon *et al*, 2000

³⁸ Paugam, 1996

³⁹ Atkinson, 1998

⁴⁰ O ‘classe per sota de les classes socials’.

⁴¹ Lister, 1996

morals oposats als de la resta de la societat”⁴². Frank Field, així mateix, “va insistir que els *underclass* eren igualment compromesos amb el treball, com a ‘valor en què se sosté tot el sistema; era important no perdre de vista el fet que l’objectiu principal d’aquest [...] grup era guanyar un lloc altre cop dins la societat mitjançant una ocupació’”⁴³.

Finalment, Jordan⁴⁴ analitza el fenomen de la concentració d’exclusió social en àrees específiques, en comunitats:

“L’acció col·lectiva s’explica en termes d’interessos comuns per tal de maximitzar la provisió conjunta d’uns productes, i per a minimitzar els costos que la seva producció comporta. Els individus s’uneixen en grups d’acord amb les seves preferències per aquells béns; ells en són inclosos o exclosos segons les seves contribucions i costos potencials, i segons com els membres poden maximitzar els seus beneficis col·lectius.”

Per tant, les comunitats es creen com a resultat de les decisions preses sobre on viure i quins serveis socials es necessiten. I aquestes decisions porten de forma natural a crear *comunitats de preferència*, on la gent amb diners tria on viure, i *comunitats de destí*, on es troben els més pobres i discriminats; i aquí tenim una de les principals causes d’exclusió social i polarització.

“[...] la comunitat pot servir per integrar grups amb interessos antagònics, i per mobilitzar-los per al conflicte i, en condicions de polarització i exclusió tendirà a fer això precisament, en lloc de mantenir programes polítics d’harmonització i inclusió.”⁴⁵

Per tant, el problema rau tant en el procés de formació de la comunitat, com en l’organització social i la interacció en comunitats.

Podríem estar o no d’acord en l’afirmació que l’origen de la concentració de exclusió social en àrees concretes de les ciutats és el mateix procés de formació de les comunitats; però el que és evident és que la majoria de barris –organitzats geogràficament–

⁴² Kleinman, 2000

⁴³ Levitas, 1998

⁴⁴ Jordan, 1994

són homogenis sòcio-econòmicament parlant, cosa que significa que hi haurà dos tipus de barris diferents i antagònics, tal com els ha definit Jordan.

L'exclusió social està concentrada geogràficament i es manifesta a nivell de barri o veïnat. Hi ha una concentració creixent de gent en situació marginal en barris pobres o difícils. A més, les comunitats pobres tenen característiques comunes, com són el vandalisme, les famílies monoparentals, un nombre superior de gent jove a l'atur, l'atur en general i la dependència social, el comportament anti-social, l'existència de famílies problemàtiques, el crim i els problemes amb la policia, la concentració de minories ètniques i seriosos incidents i disturbis⁴⁵. Cal afegir que, estan concentrats en zones amb serveis més deficientes, habitatges més pobres i un ambient físic deteriorat.

Això ens indica que l'entorn pot ser un factor més que intensifica l'exclusió. El que ens està dient Jordan és el procés que ens porta a aquesta formació, però ell, a més, entén que aquests sistemes de relació es converteixen en part del problema, en lloc de la solució a les divisions i els conflictes socials i, per tant, que l'èmfasi en la comunitat, en relació a zones amb una alta exclusió social, hauria de ser reconsiderat.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Power, 1999

POTENCIALITATS I DEBILITATS DEL CAPITAL SOCIAL PER COMBATRE

L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Exemples recents de politiques que relacionen capital social i exclusió social

El que Jordan⁴⁷ critica és el fet que l'exclusió social estigui concentrada en àrees específiques, a causa de les decisions econòmiques de la gent i també de les característiques de l'àrea, que atrau els més marginats, en lloc de la gent amb un poder adquisitiu més elevat. Però, després d'affirmar que la gent exclosa viu concentrada en àrees amb unes característiques molt específiques, hauríem de discutir quin paper hi juga la comunitat. Jordan assumeix que les comunitats són contraproduents perquè aquesta organització social crea ressentiment dins les àrees més deprimides, contra aquelles més riques, i d'aquest ressentiment en deriven altres conflictes.

Preneient aquesta hipòtesi com a exemple, i sense establir encara si la tesi de Jordan ens sembla correcta o equivocada, centrarem la nostra anàlisi en els barris urbans. Amb això no volem dir que ni el capital social o l'exclusió social no es puguin donar a nivells superiors o més extensos. El capital social es pot expressar des del nivell individual al nacional, o fins al nivell internacional. Això no obstant, ens sembla que l'exclusió social és un problema que es manifesta en l'àmbit de les comunitats, i aquelles comunitats més excloses són alguns veïnats o barris de les ciutats. Com declaren Rogers i Power⁴⁸:

“L'exclusió social és un problema urbà. Les cent *Local Authorities*⁴⁹ amb les pitjors condicions del país són totes urbanes, i les 20 més pobres són totes entre les conurbacions industrials més importants i a la ciutat de Londres. Els canvis en els patrons familiars i de treball han convertit moltes àrees urbanes i alguns barris perifèrics en zones de gran conflictivitat social.”

⁴⁷ Jordan, 1994

⁴⁸ Rogers i Power, 2000

⁴⁹ “Autoritats locals”, les unitats administratives més locals al Regne Unit.

Per tant, en aquest estudi ens centrarem en el poder del capital social per canviar l'espiral de privació i exclusió social que pateixen nombroses zones urbanes. Es prendrà com a exemple les estratègies que el govern laborista està llançant al Regne Unit per tal d'acabar amb l'exclusió social, mitjançant la recentment creada *Social Exclusion Unit*, i especialment la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*.

Entre les teories que han inspirat els plantejaments governamentals, així com els acadèmics, per millorar barris pobres i marginals, les més importants han estat les de la localització i les teories *bottom-up*⁵⁰. La localització és una iniciativa establerta per tal de tractar zones amb habitatges problemàtics que han quedat apartades i excloses, i que poden patir els efectes de la pobresa, un ambient sense comunitat en el qual els residents se senten aliens al que els envolta i fins empresonats a causa de la por al crim. Els veïns poden voler millorar l'entorn o tractar els problemes a què estan exposats però se senten impotents i desil·lusionats perquè el que diguin o facin no tindrà cap conseqüència.

Aquestes teories proposen donar veu a la població amb baixos ingressos i que viuen en zones marginals, per tal de millorar les seves condicions i perquè puguin influir en les decisions que es prenen al respecte. Com alguns casos han demostrat (recollits en Power, 1999; Hastings, 1995; Osborne, 1993; i Hambleton i Hogget, 1987), aquests enfocaments han significat la revitalització d'algunes zones urbanes que estaven en perill de demolició i possiblement haurien desaparegut, acostant al màxim la presa de decisions als ciutadans i donant-nos l'oportunitat de prendre part en temes que afectaven la seva comunitat i d'influir en les polítiques adoptades.

El govern britànic ha aplicat aquestes teories en el que s'ha anomenat *Neighbourhood Management*⁵¹, inclòs a la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, un projecte que té per objecte la revitalització de les zones més deprimides d'Anglaterra. *Neighbourhood Management* es defineix com:

⁵⁰ "De baix a dalt".

“[...] l'organització, la supervisió i la distribució de serveis, el manteniment i l'execució d'uns estàndards i condicions raonables amb unes línies de control i responsabilitat clarament acordades. Amb la responsabilitat de gestió hi entra implicitament l'habilitat per prendre decisions sobre pressupostos específics per tal de portar a terme la tasca. [...] dins d'una àrea edificada petita i identifiable d'unes 5000 cases.”⁵²

Neighbourhood Management inclou la participació de diferents actors dins el veïnat. El paper més important és el del *manager* o gestor –i l'oficina local, amb el seu personal-, que és la persona responsable en última instància d'aquesta organització; ell ha de garantir el control, la distribució i l'aplicació d'estàndards acceptables. En un segon nivell trobem l'organització per a la gestió de l'habitatge, responsable de serveis com reparacions i vigilància, sovint assumits per vigilants i conserges. En un altre nivell trobem altres serveis públics, com la policia, la sanitat, l'educació, la formació i l'ocupació, i l'abastament de la comunitat. També cal gestionar el centre del barri i la zona de comerços. I, finalment, la representació de la comunitat. Per tant, *Neighbourhood Management*, a més de garantir la distribució de serveis que van des de serveis socials, com poden ser la sanitat o l'educació, fins a serveis per a l'habitatge, com ara reparacions, fa del barri un entorn millor per viure i augmenta les oportunitats dels veïns. I aquests objectius s'aconsegueixen, en primer lloc, amb el nomenament d'un gestor, responsable de tota l'organització; en segon lloc, mitjançant la consulta i la participació de l'opinió de la comunitat; i, en tercer lloc, a través del compromís del govern de proveir determinats serveis públics.

La *National Strategy for Neighbourhood Renewal* adopta aquest model per tal de portar a terme la revitalització de comunitats. El model té dues dimensions. La primera és assegurar la distribució d'un ventall de serveis, “per tal de tractar problemes que amenacen la viabilitat d'aquestes comunitats”. La segona és la necessitat “d'estimular l'activitat de la

⁵¹ “Gestió de veïnats”.

⁵² Power i Bergin, 1999

comunitat” i d’“ajudar els residents a involucrar-se en canviar els seus barris”⁵³. La participació dels veïns i les organitzacions de la comunitat treballant plegats amb les *Local Authorities* i les agències públiques nacionals es considera vital per aconseguir millors reals i sostenibles a la zona⁵⁴.

Per tant, el que és rellevant en aquesta anàlisi és que *Neighbourhood Management* representa un model en el qual la població local té veu pròpia i les seves opinions són escoltades. La comunitat com un tot pren el control de les decisions que afecten el seu barri, i se suposa que això donarà resultats positius per a les condicions de l’habitatge, per a l’entorn del barri i per als serveis a l’abast dels residents. S’ha utilitzat aquest model com una introducció per centrar-nos més específicament en la manera de fer possible aquesta participació, les seves conseqüències per a la població local a títol individual i per a la comunitat com un tot, especialment per la seva condició de barri marginal.

Com pot el capital social ajudar a incloure la població exclosa en zones urbanes marginals?

La *Social Exclusion Unit* considera que un dels factors que han contribuït al declivi dels barris ha estat l’erosió del capital social, “minat per la ràpida rotació de gent i intensificat per la por al crim.”⁵⁵ Per tant, una de les intervencions serà reforçar la confiança entre els veïns i incitar-los a ajudar-se entre ells.

Si tornem a la definició de capital social anterior, aquesta té tres dimensions: associacions entre individus –formals o informals- i confiança, amb un objectiu específic que en sigui el detonant.

Considerem que el capital social pot fer una petita contribució, però decisiva, en el tractament de problemes d’exclusió social. No obstant això, com Putnam argumenta, el capital social no és suficient: alhora calen inversions en capital financer, físic i humà⁵⁶.

⁵³ SEU, 2000

⁵⁴ Cm 4445, 1999

⁵⁵ SEU, 2000

⁵⁶ Putnam, 1993b

Per altra banda, exclusió social significa la falta d'una renda o de recursos adequats, així com l'exclusió del mercat laboral i l'exclusió de les relacions socials⁵⁷. Els beneficis que se suposa que el capital social aporta, que en general faciliten la coordinació i la cooperació entre els ciutadans per al benefici mutu, al marge que això faci ciutadans més democràtics o no, tindrien un impacte en el cas de comunitats marginals, però només repercutirien en una de les seves dimensions, almenys d'una manera directa: aquella que incideix en les relacions socials.

El capital social pot fer ben poc per millorar les condicions de pobresa en què es troben certs ciutadans que habiten aquestes comunitats. Igualment, no pot fer massa per integrar-los directament al mercat de treball, i tampoc no és responsable de la distribució i la disponibilitat de certs serveis. Encara que la millora de les vides i l'entorn d'aquells que pateixen l'exclusió aportaria un conjunt d'externalitats positives i beneficiaria tots els aspectes i dimensions de l'exclusió social, el capital social implica únicament una nova font d'organització social, que fomentaria la comunicació, la interacció, la col·laboració, la confiança i la reciprocitat, aportant una xarxa social a gent que se sent isolada o amb falta de suport.

Com hem comentat, i d'acord amb Hall⁵⁸ i Edwards i Foley⁵⁹, el capital social està distribuït desigualment entre la societat, i l'accés al capital social també està restringit per la posició social dels individus. Als barris problemàtics els falta capital social a causa de l'elevada rotació i el canvi de residents i també a causa de la delinqüència existent. Els residents se senten insegurs, fins i tot a casa seva, i no coneixen massa els seus veïns. Aquest ambient no és el més favorable per fomentar un ambient de confiança entre ells, ja que més aviat recelen els uns dels altres i se senten insegurs dins el seu barri i abandonats per les autoritats. La situació de deixadesa en què es troben aquests barris crea alienació i fa

⁵⁷ Gordon *et al.*, 2000

⁵⁸ Hall, 1999

⁵⁹ Edwards i Foley, 1997

que els seus veïns se sentin impotents per canviar tant l'entorn immediat com l'entorn social i físic més ampli.

En conseqüència, aquest ambient fomenta la por més que la confiança; els individus no s'impliquen en organitzacions de caire cívic, perquè se senten incapços de canviar les coses, fins i tot aquells que estan més involucrats en el barri. Finalment, la pobresa i l'atur són dues de les raons que fan que la gent perdi o no mantingui el contacte amb els amics i la família.

Per tant, la creació de capital social significaria la inversió d'aquestes tendències en una situació de comunicació, confiança i cooperació entre ciutadans. Ara bé, seria una tasca bàsica de les organitzacions cíviques, per tal de promoure la interacció i la confiança; de la policia, garantint un entorn més segur; i, finalment, del govern i les institucions públiques, essent més sensibles a les necessitats i demandes dels veïns.

Com s'ha destacat, el capital social té algunes externalitats. En primer lloc, com un bé públic, els beneficis del qual poden ser utilitzats per tota la comunitat sense exclusions. En segon lloc, en determinades condicions, pot tenir resultats positius per a la resta de dimensions de l'exclusió social i per a la regeneració de tot el barri.

Per tant, tot i que l'impacte directe que el capital social té per a les relacions socials, les xarxes i la confiança és d'una gran importància, els seus resultats indirectes poden ser encara més rellevants en barris marginals. El capital social influeix en les relacions socials i en la confiança en els altres, així com en l'augment de la participació. I, d'aquesta manera, pot haver-hi millores. A part dels resultats directes que l'acció cívica pot aportar, si els veïns s'organitzen per a un objectiu comú per a la millora de les seves condicions de vida, poden fer pressió sobre el govern per millorar els serveis, i per augmentar el seu compromís en el desenvolupament del barri, que alhora millorarà les seves condicions i oportunitats a la vida. Però, perquè aquesta situació es produeixi, el capital social, i especialment la participació en associacions cíviques, ha d'estar regit per un objectiu concret, en aquest cas

la millora de les condicions de vida del barri i d'aquells que hi resideixen. La mera existència del capital social i la implicació cívica no poden conduir aquest procés de regeneració.

Per tant, el capital social no es pot veure com la panacea per solucionar el problema de l'exclusió o fins i tot per millorar els ciutadans. Potser Putnam és massa romàntic en l'anàlisi del potencial de la vida associativa i el capital social⁶⁰. En primer lloc, l'acció cívica requereix un objectiu, un contingut, que s'adeqüi a la millora del barri i d'acord amb els propòsits democràtics. Si no, com alerta Jordan, l'acció col·lectiva podria canalitzar el ressentiment i la resistència i desembocar en expressions d'odi i d'intolerància cap a les comunitats més pròsperes, cosa que incrementaria la polarització social. A més, com Putzel destaca, és important distingir entre les estructures formals de xarxes i normes que faciliten la confiança i el contingut polític i les idees que s'hi transmeten.

Igualment, no està clar, com Putnam creu, que el capital social sigui l'únic responsable de la diversitat d'expressions cíviques en la societat. La política també és important, i altres factors polítics poden afectar la qualitat de la vida associativa. Això és molt rellevant ja que per a la producció i el manteniment del capital social es necessita un context polític favorable. El rol dels partits polítics i el tipus d'intervenció de l'estat són vitals.

Com hem vist, el capital social té un potencial molt important, però depèn d'una sèrie de circumstàncies. Perquè el capital social tingui resultats positius caldria un suport adequat i recursos suficients per a la seva promoció, hauria de fomentar unes finalitats concretes que fossin coherents amb els resultats finals que es persegueixen i s'hauria d'establir en un entorn favorable, és a dir, un context social, polític i econòmic que respongués a les seves demandes socials. Per tant, tot i que no és indispensable, els resultats dependran de l'existència de certes condicions específiques.

⁶⁰ Levi, 1996

La intervenció de l'estat pot ser decisiva per al desenvolupament i la preservació del capital social, cosa que implica que l'estat pot tenir un paper que Putnam no havia previst. En els seus escrits sembla indicar que en contextos en què històricament no hi ha hagut mai normes de reciprocitat ni xarxes de relació cívica, els ciutadans estan condemnats a viure per sempre en un ambient on “la deserció, la desconfiança, la ganduleria, l'explotació, la isolació, el desordre i l'estancament s'intensifiquen l'un amb l'altre en un miasma de cercles viciosos sufocant”⁶¹. La noció de *path dependence*⁶² que utilitza en aquest argument implica que no hi ha alternativa als barris amb falta de vida associativa, i “eclipsa totalment el paper de les idees polítiques, l'acció política i l'estat en la determinació del futur democràtic”⁶³.

La qüestió aquí seria veure si és possible crear capital social i de quina manera, especialment en contextos amb un important nombre de circumstàncies adverses de cara a establir un entorn de confiança recíproca. Creiem que cal un compromís a llarg termini per tal d'assegurar uns recursos i un suport per part del govern a les associacions, les quals haurien d'assumir un paper primordial a l'hora d'involucrar els veïns en el procés. Però, un cop més, el problema que persisteix en la pràctica és com crear-lo. Robert Putnam, tot i que està molt convençut que la cooperació, la comunicació, la reciprocitat i la confiança produueixen cercles virtuosos, no aclareix mai la relació concreta que s'estableix entre aquests fenòmens. No explica mai quines en són les causes i quines les conseqüències i com aconsegueixen els fins que ell presenta.

A més, quines serien les conseqüències de crear capital social de forma artificial en contextos on tradicionalment no n'hi ha hagut, en comparació amb contextos amb una llarga tradició d'organització social? El capital social donarà el mateix resultat i tindrà el mateix potencial en cas de ser creat per a un objectiu concret?

⁶¹ Putnam, 1993a

⁶² Dependència del curs de la història.

⁶³ Putzel, 1997

De fet, aquesta seria la política del govern britànic en el seu propòsit d'afrontar l'exclusió social. Encara que el capital social no sigui la seva principal estratègia, gaudex d'un suport rellevant en barris i comunitats deprimides. La determinació del govern de revitalitzar comunitats és evident, animant la població a implicar-se en associacions cíviques i donant suport a organitzacions voluntàries i, per tant, millorant la interacció social, la comunicació i la confiança. Però el que Levitas critica de la política del govern és el seu ús “de les xarxes de relació social com a mecanismes per aconseguir certs fins –siguin laborals o de control social”⁶⁴.

Essencialment, tot i que la intenció de la *Social Exclusion Unit* sigui aconseguir la inclusió, els mecanismes per aconseguir-ho són dubtosos. Com declara Levitas, es redueixen a polítiques d'ordre social i a polítiques ocupacionals, deixant a part la necessitat primordial d'augmentar els nivells de benefici social. Per tant, critica l'ús del capital social com un mitjà per aconseguir l'ordre social en comunitats marginals.

Per últim, el desenvolupament del capital social, farà ciutadans millors, més compromesos amb els ideals democràtics i més participatius en el procés democràtic? El capital social pot fer sentir als ciutadans més involucrats en un projecte col·lectiu, alhora que pot promoure la seva participació en associacions cíviques. A més, el fet que el capital social fomenti la seva inclusió a la societat significarà que tindran l'oportunitat de participar-hi i de gaudir dels seus drets de ciutadania; cosa que alhora implica que la societat és més igualitària i, per tant, més democràtica que abans. Però, un cop més, “és l'articulació dels objectius, el poder de les idees i l'eficàcia de l'organització el que determinarà els objectius polítics, si existeixen, que aquestes xarxes perseguen”⁶⁵, no només la seva existència. A més, l'adhesió dels ciutadans a la democràcia també dependrà de la sensibilitat de l'estat per escoltar les seves demandes i necessitats, cosa que farà més o menys útil la participació. I, finalment, el capital social tot sol no produirà la inclusió social.

⁶⁴ Levitas, 1998

⁶⁵ Putzel, 1997

CONCLUSIÓ

Un dels canvis més notables en les últimes polítiques del govern britànic per acabar amb l'exclusió social és que posa l'accent en la importància de promoure l'ajuda i la relació dins la comunitat i que fomentat el capital social, especialment en zones urbanes. El govern britànic s'adona que, dia rere dia, els individus que poden marxen de les zones urbanes marginals cap a fora de les ciutats, buscant entorns millors i un augment en la seva qualitat de vida, cosa que està provocant una excessiva extensió urbana i una pressió sobre el *Green Belt*⁶⁶, alhora que està buidant les ciutats i hi està deixant aquells que no tenen cap oportunitat de viure en un lloc de la seva elecció, intensificant el deteriorament urbà. Tant la *Social Exclusion Unit* com la *Urban Task Force*⁶⁷ estan buscant solucions per tornar la població a les ciutats, mitjançant un procés de regeneració urbana i de promoció del capital social.

L'actual anàlisi de l'exclusió social té el problema de la falta de polítiques coherents i adequades. Per una banda, la voluntat de reforçar les comunitats per tal de donar-los poder de decisió i expressar les seves demandes té el risc de tornar-se un fi en si mateixa en detriment de polítiques socials concretes per tal de combatre l'exclusió social.

Com destaca Atkinson, la intenció del govern de donar més poders a les comunitats és patent en una gran varietat de polítiques. Això no obstant, la mera existència d'aquestes polítiques no garanteix la seva pràctica real, ni tan sols la intenció del govern que es produexi.

“Mentre els processos de creació de partenariats i de delegar poders poden ser una manera d'assegurar que (alguns dels) beneficis de la regeneració arriben als desafavorits, també poden tenir l'efecte d'enfortir relacions de dominació i control existents, de legitimar una representació particular de la

⁶⁶ Cordó sanitari sense urbanitzar situat al voltant de les principals ciutats britàniques que assegura un equilibri entre la natura i la ciutat i és fruit d'una forta política governamental per tal de preservar el camp i les zones verdes enfront de les grans conurbacions urbanes.

realitat que defineix què és ‘raonable’ i el llenguatge amb el qual es poden fer les demandes.”⁶⁸

A més, Edwards també és crític amb l’èmfasi sobre la forma i l’estructura que han pres les estratègies de regeneració, a expenses de polítiques socials per tractar la pobresa, l’educació, la sanitat, la dependència i l’atur a les ciutats⁶⁹.

Per tant, l’actual enfocament per tal de millorar els barris té el risc de tornar-se un discurs oficial per fer contentes les veus crítiques, sense tractar el tema a fons. Aquest enfocament del capital social té un problema doble. En primer lloc, com ja s’ha apuntat, el d’establir el capital social com un mitjà per aconseguir certs objectius, sense prestar una atenció suficient a la importància del tema en si. En segon lloc, considerant-lo com una política útil per tal de facilitar la inclusió social, té el risc de tornar-se un fi en si mateix i, d’aquesta manera, deixar a l’ombra polítiques específiques per combatre l’exclusió social.

Per altra banda, no hi ha coherència entre la posició del govern i les seves polítiques per tractar l’exclusió social. Com indica Levitas⁷⁰, l’anàlisi de les causes i la definició d’exclusió social responen a un *discurs redistribucionista*, identificant l’exclusió social com una manifestació de la pobresa i la falta de recursos adequats; mentre que els mecanismes per combatre-la uns cops prenen com a referència el comportament d’aqueells que la pateixen, i en d’altres consideren l’ocupació com a mecanisme clau per tal d’assegurar la inclusió social.

Com ja s’ha apuntat, l’ocupació no és sempre una via per sortir de l’exclusió social, de manera que prendre les característiques d’aqueells que són exclosos com la causa de la seva situació té el perill de portar-nos a projectar polítiques errònies o inadequades que no combatran les seves causes reals.

⁶⁷ Urban Task Force, 1999. Comissió per a l’estudi de la situació i els problemes actuals de les principals ciutats britàniques.

⁶⁸ Atkinson, 1999

⁶⁹ Edwards, 1997

⁷⁰ Levitas, 1998

A més, com Kleinman⁷¹ indica, els projectes basats en una àrea concreta no poden ignorar contextos socials i econòmics més amplis i no poden fer front a problemes les causes dels quals són nacionals, o fins i tot internacionals.

La *National Strategy for Neighbourhood Renewal* és un projecte basat en una àrea concreta i a vegades és massa focalitzat en el qual el capital social es veu com un mecanisme per enfortir comunitats i com una de les diverses intervencions que componen tota l'estrategia per reduir l'exclusió social. Però l'exclusió social s'està combatent amb altres mesures. L'estrategia se centra en la iniciativa empresarial i en crear negocis locals, i en garantir i millorar l'accés a serveis bàsics com l'educació, la sanitat i el transport. No obstant això, ignora temes més amplis. Una estrategia per combatre l'exclusió social hauria de contemplar temes sobre la pobresa, la desigualtat i les divisions socials, en augment en la societat britànica actual, que d'alguna manera són aquelles polítiques que són responsabilitat directa de l'estat.

En primer lloc, una de les polítiques absents, i que hauria d'estar present en una estrategia per tractar l'exclusió social seria una reforma del sistema fiscal d'impostos i prestacions socials, per tal d'augmentar la redistribució de la riquesa. El sistema actual de seguretat social, basat en l'assistència de l'estat, prèvia declaració (i comprovació) de les necessitats, és estigmatitzador i no ajuda a sortir de la pobresa.

En segon lloc, hauria de ser una estrategia centrada en les causes específiques de la pobresa. Una possible política podria ser la d'ocupació, però no és l'única, i ignora un gran nombre de grups que formen part de la societat: gent gran, discapacitats, malalts de llarga durada, o gent a càrec d'altres persones. Per tant, hi hauria d'haver un important augment dels beneficis socials per aquells que no poden treballar o estan realitzant feines no remunerades.

⁷¹ Kleinman, 2000

En tercer lloc, les polítiques per a l'ocupació haurien de centrar-se en millorar la capacitat i les possibilitats de ser contractats i el potencial d'ingressos dels individus, a través de l'educació i la formació. També s'haurien d'establir incentius a la creació d'ocupació i a la solució dels problemes de *mismatch*⁷².

Per últim, una política complementària, en especial per fer possible la darrera que hem esmentat, hauria d'incloure la disponibilitat de serveis d'assistència als infants. Al Regne Unit, aquest servei de caràcter públic també està adreçat a aquells que més ho necessiten; deixant la resta a mercè del sector privat, el cost del qual és un dels més alts d'Europa.

A més, i en relació amb l'actual enfocament, centrar-se en el capital social no només hauria de significar millorar i augmentar la relació i la cooperació entre els veïns sobtadament. Al contrari, hauria d'analitzar les causes de la desconfiança i la por generalitzades en aquests contextos. Una política així hauria d'incloure temes com el vandalisme, la delinqüència i el crim i l'alta rotació de residents. Per tant, caldria que consideressin el paper rellevant que hi juguen la policia, els departaments d'habitatge, treballant estretament amb les organitzacions de voluntaris per canalitzar i fomentar l'organització de la comunitat amb una finalitat col·lectiva.

Amb tot, com hem destacat, encara que la promoció del capital social pot tenir resultats molt positius en ambients marginals, no és la solució per a qualsevol tipus de situació. El capital social té un efecte per a un aspecte clarament definit de l'exclusió social. Només afecta les xarxes i organitzacions socials. Per tant, serà rellevant en el cas de l'exclusió de la participació social i els drets de ciutadania. Això no obstant, no pot tenir massa impacte sobre els nivells d'ingressos i de recursos dels individus ni tampoc sobre els serveis disponibles o sobre les seves perspectives laborals.

⁷² Falta de correspondència entre l'oferta i la demanda de treball.

El potencial del capital social, però, rau en els efectes positius indirectes que pot tenir sobre aquests últims factors. La producció de capital social té beneficis *per se*, com la cooperació i la confiança, però també externalitats o efectes indirectes –algunes d'elles positives. Si una comunitat està organitzada de cara a un objectiu concret que, per exemple, té a veure amb la millora del seu barri, i treballa conjuntament per això, pot fer pressió al govern perquè es comprometi a la millora de la zona. Una comunitat organitzada pot insistir perquè el govern escolti les seves demandes per tal de millorar els serveis, perquè es faci una inversió a la zona que, alhora, farà millorar la imatge del barri i tindrà conseqüències per a les seves oportunitats laborals.

Però que tots aquests resultats siguin positius o negatius depèndrà dels objectius que el capital social i l'acció cívica assumeixin. El capital social, que únicament significa el foment de la confiança i l'associació, podria tenir externalitats negatives, dependent dels objectius de les associacions; i el potencial per a resultats positius estarà limitat a un context específic.

En segon lloc, hauríem de ser prudents en parlar de la capacitat del capital social per a fer ciutadans millors i per promoure governs democràtics. Això significaria donar massa pes a un factor social per explicar un fenomen polític. La política és important, i també té una forta influència. Encara que el capital social podria tenir efecte sobre els ciutadans, el fet que siguin més democràtics també depèn de tot el context social, econòmic i polític en què es troben. Per exemple, un dels factors més importants que determinen el grau de compromís dels ciutadans en relació al procés democràtic és l'estat i la seva sensibilitat amb les seves demandes, cosa que estimularà o refredarà la seva participació i la seva voluntat d'influència en les decisions públiques.

En conclusió, el govern britànic ha identificat l'actual necessitat d'acabar amb la marginalitat urbana, cosa que és un bon punt de partida, però, tot i que la promoció del capital social pot tenir resultats positius en barris concrets, no hauria d'eclipsar la definició

d'unes polítiques socials efectives i coherents per tal de combatre la pobresa i l'exclusió social. L'enfocament actual del govern britànic té unes certes potencialitats, però alhora té el risc d'oblidar la importància cabdal de les intervencions públiques per tal que les coses canviïn.

BIBLIOGRAFIA

- H.K. Anheier i L. Salamon (1998) "Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 9, núm. 3, 1998.
- H.K. Anheier; J. Gerhards; i F.P. Romo (1995) "Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography", *American Journal of Sociology*. Vol. 100 , núm. 4, gener 1995.
- Atkinson, A.B. (1998) "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", a A.B. Atkinson i J. Hills (eds) *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE paper 4, Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Atkinson, R. (1999) "Discourses of Partnership and Empowerment in contemporary British urban regeneration", *Urban Studies*, Vol. 36, núm. 1, pp. 59-72, 1999.
- Berghman, J. (1995) "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework", a G. Room (ed) *Beyond the Threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Berman, S. (1997) "Civil Society and Political Institutionalisation", *American Behavioural Scientist*, Vol. 40, núm. 5, pp. 562-574, març-abril 1997.
- D. Billis i H. Glennester (1998) "Human Services and the Voluntary Sector: towards a theory of comparative advantage", *Journal of Social Policy*. 27, 1, pp. 79-98, 1998.
- Bourdieu, P. (1998) *Distinction*. Londres: Routledge (6a. edició).
- Bulmer, M. (1987) *The social basis of Community Care*. Londres: Allan and Unwin.
- T. Burchard, J. Le Grand i D. Piachaud (1999) "Social Exclusion in Britain 1991-1995" *Social Policy and Administration*. Vol. 33, núm. 3, setembre 1999.
- Cm 4445 *Opportunity for all: Tackling poverty and social exclusion*. First Annual Report 1999. Londres: TSO.
- Coleman, J.S. (1988) "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*. Vol. 94. suplement S95-S120, 1988.

- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- P. Dekker i A. van den Broek (1998) “Civil society in comparative perspective: involvement in voluntary associations in North America and Western Europe”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 9, núm. 1, 1998.
- Douglas, J. (1987) “Political theories of nonprofit organization”, a W. Powell (ed) *The nonprofit sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Duffy, K. (1998) “Combating social exclusion and promoting social integration in the European Union”, a Oppenheim, C (ed) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*. Londres: IPPR.
- B. Edwards i M.W. Foley (1997) “Social Capital and the Political Economy of our discontent”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, núm. 5, pp. 669-678, març-abril 1997.
- Edwards, J. (1997) “Urban Policy: the victory of form over substance?”, *Urban Studies*, Vol. 34, núms. 5-6, pp. 825-843, 1997.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- M.W. Foley i B. Edwards (1997) “Editors’ Introduction”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, núm. 5, pp. 550-561, març-abril 1997.
- Gordon, D. et al (2000) *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Granovetter, M. (1973) “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*. Vol. 78, núm. 6, pp. 1360-1380, maig 1973.
- Hall, P. (1999) “Social Capital in Britain”, *British Journal of Political Science*. 29: 417-461, 1999.
- R. Hambleton i P. Hogget (eds) (1987) *Decentralisation and Democracy*. SAUS, University of Bristol.
- Hastings et al (1995) *Less than Equal*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- C. Howarth, P. Kenway, G. Palmer i C. Street (1998) *Monitoring Poverty and Social Exclusion*. York: York Publishing Services.
- Jordan, B. (1994) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity.
- Kenworthy, L. (1997) "Civic Engagement, Social Capital and Economic Cooperation", *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, núm. 5, pp. 645-656, març-abril 1997.
- Kleinman, M.P. (2000) "Include Me Out? The New Politics of Place and Poverty" , *Policy Studies*. Abril 2000.
- Lee *et al* (1984) "Testing the decline-of-community thesis: Neighbourhood organizations in Seattle", *American Journal of Sociology*. Vol. 89, núm. 5, pp. 1161-1188, març 1984.
- Levi, M. (1996) "Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam's *Making democracy work*", *Politics and Society*. 24 (1), pp. 45-55, 1996.
- Levitas, R. (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan.
- Lister, R. (1996) *Charles Murray and the Underclass: the developing debate*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Newton, K. (1997) "Social Capital and Democracy", *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, núm. 5, pp. 575-586, març-abril 1997.
- Oppenheim, C. (1998) "Poverty and Social Exclusion: an Overview", a C. Oppenheim (ed) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Osborne, D. (1993) *Reinventing Government*. Penguin Books.
- Paugam, S. (1996) "Poverty and Social Disqualification: a comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe", *Journal of European Social Policy*. 6 (4), 1996.
- Paxton, P. (1999), "Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment", *American Journal of Sociology*. pp. 88-127, 1999.

- Power, A. (1999) *Estates on the Edge: the social consequences of mass housing in Northern Europe*. Londres: Macmillan.
- A. Power i E. Bergin (1999) *Neighbourhood Management*. Londres: CASE paper 31, Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Putnam, R. (1993a) *Making democracy work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b) "The prosperous community: Social capital and public life", *The American Prospect*. 13 (primavera), pp. 35-42, 1993.
- Putnam, R. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*. 6: 65-78, 1995.
- Putzel, J. (1997), "Accounting for the *dark side* of social capital: reading Robert Putnam on democracy", *Journal of International Development*. Vol. 9 (7) pp. 939-949, 1997.
- R. Rogers i A. Power (2000) *Cities for a Small Country*. Londres: Faber and Faber.
- Rose-Ackerman, S. (1996) "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory", *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV, juny 1996.
- SEU (1998) *Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal*. Londres: SEU.
- SEU (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a framework for consultation*. Londres: SEU.
- SEU (2001a) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. Londres: SEU.
- SEU (2001b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Policy Action Team Audit*. Londres: SEU.
- Silver, H. (1995) "Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion", a G. Rodgers, C. Gore i J. Figueredo (eds.) *Social Exclusion: rhetoric, reality, responses*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.

- Thake, S. (1995) *Staying the Course: The role and structures of community regeneration organisations*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Urban Task Force (1999) *Towards an Urban Renaissance: final report of the Urban Task Force*. Londres: E and FN Spon.

PROFI



The promotion of social capital applied to the upgrading of
urban deprived neighbourhoods in Britain

By Anna Busqué Mitjà

TABLE OF CONTENTS

<u>INTRODUCTION</u>	3
<u>SOCIAL CAPITAL</u>	6
<i>What is Social Capital?</i>	6
<i>How does Social Capital come out?</i>	12
<u>SOCIAL EXCLUSION</u>	15
<i>What does Social Exclusion mean?</i>	15
<u>POTENTIALITIES AND WEAKNESSES OF SOCIAL CAPITAL TO TACKLE SOCIAL EXCLUSION</u>	23
<i>Current examples of policies relating social capital and social exclusion</i>	23
<i>How can social capital within a neighbourhood help include socially excluded people?</i>	26
<u>CONCLUSION</u>	32
<u>BIBLIOGRAPHY</u>	37

INTRODUCTION

Britain, along with the United States, is one of the countries with the highest rates of poverty and social exclusion in the developed world. This has enormous implications for its social cohesion, for its political stability and even for the preservation of its Welfare State. A society with large pockets of people excluded from mainstream society is inevitably an unequal and polarised society that leaves those people on the margins. But it is also a society that is wasting resources; efficient economies require effective education, health, housing, and social security policies to have good human capital.

One of the main promises of the Labour government when taking office in 1997 was to lessen the problems of the inner city neighbourhoods and social exclusion. The first decision was to set up the Social Exclusion Unit, with the aim of reducing exclusion through a joined-up strategy, and in partnership with government departments, voluntary agencies and the private sector.

The most significant policy of the Unit has been the *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, an attempt to improve the conditions in urban neighbourhoods in order to reduce social exclusion. This strategy puts a large stress on the importance of community social networks and organisation, and has made the support of communities and social capital a core policy to strengthen them and combat social exclusion. This new emphasis on supporting communities as a way to foster neighbourhood renewal is very relevant for the objectives of the present analysis.

This paper aims at studying the relationship between social capital and social exclusion. Taking as an example the current policies the *National Strategy for Neighbourhood Renewal* is launching, I want to focus on the reasons why the British government believes it will be an effective strategy to promote social capital as a means to tackle social exclusion. Thus, my analysis will be centred in what social capital can and what it cannot do in these

circumstances; and we will see its potential, though effective, is limited to a series of specific conditions.

The study starts with an approach to the concepts I am going to use here. Both social capital and social exclusion are difficult terms to use and to describe, especially because they are still under debate among academics. This makes even harder to study them in relation to a specific context. The first two chapters are an introduction of both concepts, approaching to their controversy and trying to discern a useful definition for our discussion.

In the third chapter I relate both concepts in the context of socially excluded neighbourhoods in urban settings. I present the strategy of the British government and the results such strategy –that of using social capital to tackle social exclusion- will have in the end. Obviously, it is impossible to know the results of a strategy that is currently ongoing, and that is a long-term process; but we can surely question the layout of the project and show that some assumptions behind it are problematic.

My final conclusion is that the British government is perhaps giving too much weight to the capacities of social capital, as if it would cure all illnesses. First of all, social capital needs investment and needs to be promoted. It does not create by itself. Secondly, it can have several positive outcomes, but under certain circumstances. Social capital will have the result we are thinking of: regenerate urban deprived neighbourhoods; but it can also have others. Thus, we need to be cautious when thinking of the potentialities of social capital, because it will be positive relating to specific goals and in specific settings.

Moreover, the initiative of tackling social exclusion is, first of all, a social policy and, thus, needs to be approached by social means, as we will see further on.

Thus, this analysis is an attempt both to analyse the strategy of the Social Exclusion Unit, the ways it approaches to the problem of social exclusion and urban deprivation and also to query the initiative to do so by promoting social capital. Finally, I also want to

approach to an assertion implicit in the discourse about social capital. Social capital has been linked in one way or another to democracy. As we will see, one of the most influential authors in the literature, Robert Putnam, strongly believes that social capital enhances democracy. Actually, the literature on social capital in authoritarian and transitional regimes is extensive. The belief that social capital can make better citizens and better democracies gives it a great power. In very unequal societies, with extensive pockets of poverty and social exclusion, citizenship is in some way denied, and that constitutes a major failure of democracy. Maybe the British government is led by the belief it can solve past faults of the state.

SOCIAL CAPITAL

What is Social Capital?

When willing to use the term social capital, in order to be applicable to a specific context and set of situations, one needs to think of a useful definition that would suit. The difficulty of finding a suitable definition for the concept comes from the fact that it is very abstract. What is more, one realises that in the literature on social theory, social capital is used to mean very different things and to define different phenomena. Thus, it does not have the same meaning for everybody and it has been used to define slightly different things. The variety of meanings it has been given creates controversy over the use of the term.

One of the positive consequences of this controversy has been the consequent debate and developments around the issue it has brought about.

The theorisation on social capital and on civil society has been in vogue since the 1990s to explain the success and health of democracies using societal and cultural explanations. Many contemporary authors use Alexis de Tocqueville's arguments on the importance of associational life, and a vibrant and active civil society for the success of democracy. The Neo-Tocquevilleans, as have been called, like Robert Putnam, Francis Fukuyama, or Benjamin Barber, share many features with the Mass Society theorist of the mid-20th century: José Ortega y Gasset, Erich Fromm, William Kornhauser, or Hannah Arendt.

Though both theories are related, their analytic objective is different. While Mass Society theorists seek to understand the reasons for the collapse of democracies under totalitarian regimes, Neo-Tocquevilleans want to explain “what makes democracy work”.

Eventually, what both of them have in common is their stress on the importance of associational life and participation in civil society organizations as producing the patterns of individual behaviour and social interaction necessary for healthy democracies, because it

creates a sense of community and social purpose that helps good governance and produces skilled and conscious citizens.

As Paxton¹ states, “the concept of social capital was introduced by two major social scientists -Bourdieu and Coleman.” They have been who coined the concept of social capital and have been the force that led and brought about the debate around the issue. Hence, their literature, along with that of Robert Putnam, has been extremely useful for the development of the understanding and the discussion around what social capital can be and its potential positive outcomes.

Bourdieu’s use of social capital is set in a broader theory of culture fields. The amounts of social capital and other kinds of capital –economic and cultural- a person has will establish their position in the social structure, or, in Anheier, Gerhards and Romo’s² words, in a ‘topography’ of social relations; and will be a determinant of their social class.

As such, social capital is that form of capital characterized by “the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalised relationships of mutual acquaintance and recognition –or in other words, to membership in a group.”³ However, for Bourdieu, social capital is not just the existence of a network of ties; these must be of a specific type: trust; and involving positive outcomes for the future.

Coleman defines social capital “by its function. It is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would not be attainable in its absence. Like physical capital and human capital, social capital is not completely fungible, but is fungible with

¹ Paxton, 1999

² Anheier, Gerhards and Romo, 1995

³ Bourdieu, 1983; quoted in Paxton, 1999

respect to specific activities. A given form of social capital that is valuable in facilitating certain actions may be useless or even harmful for others. Unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of relations between persons and among persons. It is lodged neither in individuals nor in physical implements of production.”⁴

In Coleman, social capital is located not in individuals themselves, but in the relations among people and, more importantly, it is seen as a resource for individuals in their social relations, because it facilitates action and, thus, helps achieve certain individual or collective goals. Therefore, social capital is defined functionally, and is set in a specific context.

However, it was not until Robert Putnam started writing about it; first, along with Leonardi and Nanetti, in his study *Making democracy work* of civic traditions in the regions of Italy; but then in further articles in *The American Prospect*⁵ or the *Journal of Democracy*⁶, that the concept was developed and fully entered the debate.

Putnam defines social capital as referring “to features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit”⁷.

As I noted earlier, he quotes de Tocqueville to prove that “the quality of public life and the performance of social institutions (and not only in America) are indeed powerfully influenced by norms and networks of civic engagement”⁸.

Thus, for him, the quality of democratic political institutions and economic success will depend on whether civil society is active or not. So, in the last resort, on the quality of associational life. He identifies three main forms of social capital, which can be mutually reinforcing: norms of reciprocity and civic engagement, social trust, and networks of social relations.

⁴ Coleman, 1990

⁵ Putnam, 1993b

⁶ Putnam, 1995

⁷ *Ibid.*

One way of summarizing its extensive explanation of how these forms interact is that norms and networks of reciprocal relation, and networks of civic engagement further trust, which in turn strengthens cooperation and solidarity. In fact, trust and cooperation reinforce one another in a dynamics as those of the virtuous circles.

Norms develop because they lower the transaction costs and allow cooperation. One of the most important is the norm of reciprocity, which is again likely to appear in contexts of extensive trust. Trust between individuals makes exchange possible, and repeated exchange will foster the building of norms of generalized reciprocity.

These interactions produce networks of interpersonal communication and exchange, both formal and informal, within a community. Networks of civic engagement, provided they involve horizontal relations, increase the likelihood that people involved cooperate for mutual benefit, because personal relations generate information about the trustworthiness of other actors.

He explains it thoroughly:

"For a variety of reasons, life is easier in a community blessed with a substantial stock of social capital. In the first place, networks of civic engagement foster sturdy norms of generalized reciprocity and encourage the emergence of social trust. Such networks facilitate coordination and communication, amplify reputations, and thus allow dilemmas of collective action to be resolved. When economic and political negotiation is embedded in dense networks of social interaction, incentives for opportunism are reduced. At the same time, networks of civic engagement embody past success and collaboration, which can serve as a cultural template for future collaboration. Finally, dense networks of interaction probably broaden the participants' sense of self, developing the 'I' into the 'we', or (in the language of rational-choice theorists) enhancing the participants' 'taste' for collective benefits."⁹

All these theses have been very influential for the development of social theory and especially for the development of social capital. Although putting the emphasis on different things, their definitions stress the main characteristic of the concept: it is a form of capital and, as such, it encourages or makes action possible, in order to product some good for the people involved¹⁰. And, it is also worth noting its character as a public good, which means

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Paxton, 1999

that nobody is excludable from its usage or consumption, regardless of whether they have contributed to its provision or not. It also means that social capital has results or externalities –either positive or negative- that go beyond those involved in its provision. As such, also suffers from underinvestment, because there is further more people that benefits from its existence than those who make it possible through their civic action, therefore there is no incentive to contribute to providing it.

Coleman highlights the potential of social capital in the fact that it is ‘productive’: it makes action possible –whatever it is- or, at least, eases the achievement of certain goals. In Coleman, however, social capital acquires a neutral character, because, although it facilitates individual or collective goals, they might or might not be beneficial to society as a whole.

On the other hand, Bourdieu considers social relations are of a trusting and positive kind. And Putnam is clearly convinced that social capital contributes to make better citizens, and this in turn facilitates the effectiveness of democratic politics and the vitality of economic life.

Putnam once more takes de Tocqueville’s opinion that the key to Americans’ ability to make democracy work is their propensity for civic association. Thus, he believes that membership in different kind of organizations produce high levels of civic engagement, democratic politics, and high quality government performance.

However, as various theorists have pointed out (Berman, 1997; Putzel, 1997; Levi, 1996; and Foley and Edwards, 1997), Putnam is wrong in assuming that civil society will always strengthen democratic regimes. First of all, he tends to take for granted that civil society organization is democratic *per se*. But in presuming that the mere structural features of civil society “will make democracy work”, he fails to consider that it depends on the goals they serve and the content of their demands whether they contribute to democratic outcomes or not.

Secondly, he believes that they also foster democracy and good governance. In fact, because civil society usually represents interests and expresses demands of different groups, it often serves to fragment, rather than unite, society, accentuating and deepening already existing cleavages. Indeed, as Levi stresses, the effective demands of an active civil society might or might not be democratic; rather, they represent particularistic, or interests in conflict in a society.

“Social capital, whether conceived as raw social resources for getting things done (Coleman) or as those ‘habits of the heart’ that propel individuals into civic life, inevitably will be brought to bear in the service of one or another faction as long as interests differ and competing conceptions of the good life and the public good are allowed to express themselves. Conflict springs from such competition, and when it reaches intractable proportions or touches on public resources and the public interest, it must be dealt with politically. Indeed as both Madison and his latter-day followers, the pluralists, argued, politics is the arena where such conflicts must ultimately be confronted, negotiated, mediated, and, perhaps, resolved.”¹¹

Moreover, Putnam fails to consider the capacity and the role the state and the political institutions can have in the production, maintenance and growth of social capital. He thinks that, with just the existence of associations, political outcomes are guaranteed, but without an actual involvement of the practice in politics. Actually, Putnam entirely forgets the importance of political ideas, political action and the state in creating conditions for civicsness and thus determining democracy. As Berman¹² proposes, civil society’s impact and capacity to influence depends greatly on the political context and the role played by political institutions towards them. He suggests that for civic action to have positive democratic outcomes, political institutions have to be capable of channelling and redressing cleavages. If, however, they are weak and perceived as ineffectual and illegitimate, civil society may become an alternative channel of expression of dissatisfied citizens.

To make this analysis easier, I would like to use a definition that includes both the character of what Bourdieu, Coleman and Putnam mean by social capital, but also consider other aspects that the definition should take into account, as we have seen from some criticisms of the definitions they use.

To start with, I would like to quote Peter Hall¹³ for his useful and synthetic definition of the term. Social capital is:

“[...] the extent to which individuals have regular contact with others, beyond the sphere of the family or the market, and notably the kind of face-to-face of relative equality associated with participation in common endeavours, whether recreational, social, service-orientated or political. The premise is that the social networks generated by such patterns of sociability constitute an important form of ‘social capital’ in the sense that they increase the trust that individuals feel towards others and enhance their capacity to join together in collective action to resolve common problems or to ensure that governments address such problems.”

I have underlined the three parts I believe a definition of social capital should include: participation in associations, trust and a specific goal of civic action.

The first two elements of the definition match with the model Pamela Paxton¹⁴ has drawn. She divides social capital in two components: objective associations between individuals –being they formal or informal- and a subjective type of tie; that is, trust.

As Granovetter¹⁵ points out, this kind of relations will be more cohesive in the long run if they are weak, which means that “[...] whatever is to be diffused can reach a larger number of people, and traverse greater social distance, when passed through weak ties rather than strong.” Collective action will be more effective where there is a broad social network tied through weak relations.

The third element considers the lack Bourdieu, Coleman and, even more, Putnam’s theories have when not considering the importance of content, goals, in civil society’s action. What is more, as Berman¹⁶ highlights, if civil society is to be a resource for democratic endeavour, it needs to be congruent with democratic institutions. In this line, it is also important to consider the relationship between civil society and political institutions and the important role the state has in shaping the impact civil society’s activity will have.

How does Social Capital come out?

¹¹ Foley and Edwards, 1997

¹² Berman, 1997

¹³ Hall, 1999

¹⁴ Paxton, 1999

¹⁵ Granovetter, 1973

¹⁶ Berman, 1997

Why suddenly everybody is concerned with social capital and its positive or harmful effects? Why even governments put so much emphasis on the community and localisation of decisions? What advantages is supposed to have the promotion of social capital against other alternatives?

It is not my intention to revise all bodies of theory that try to explain the existence and extent of voluntary or nonprofit organizations, which are the major expression of social capital. Especially in the context of social exclusion and the attempts to address it by both politicians and academics, and also because it is the dominant theoretical perspective in the nonprofit field, I find Burton Weisbrod's theory, called "government failure" or also "market failure" especially relevant in this analysis. Weisbrod assumes that, because of the variety of views and social values present in society, the voluntary sector will stand for those interests and demands that neither the market nor the state provide: the market, because of utility maximization constraints, which allow just the interests of the median voter to be satisfied. Likewise, the state will tend to reflect the preferences of the median voter only, and will fail to respond to the demand for other public goods, interests and ideas.

In this context civil society appears as a substitute of the state and the market providing those services whose demand is unmet. And, as such, it makes possible the formation of social networks and of relationships of cooperation and trust between people.

As Douglas emphasizes, civil society organization has some advantages against other forms of social organization, such as the family, the market and the state. The nonprofit sector does not have the constraints of political feasibility and political justice the state is bound to. The voluntary sector, thus, can represent the interests of some minorities and does not need to seek equal treatment for all citizens. Secondly, the voluntary sector can comprise a variety of views and social values that the state is unable to. Thus, civil society includes all those wills that the state leaves unattended. A third benefit of voluntary

organisations is their capacity for experimentation, given the state's limitations to do so. Finally, the nonprofit sector does not have to be formalized the same way public services are and, thus, does not need to acquire the same degree of bureaucratisation that the need for public accountability requires.

To sum up, the advantages of nonprofit organisations, compared to the state and the market, and the failure of both the latter to meet the demands of certain minorities, make possible the establishment of networks of trust and cooperation in a community.

The paradox here is that, as I will develop later, it is the state who is encouraging social capital and nonprofit organisations to increase. The British government is convinced that the nonprofit sector has advantages where the state is constrained, and can offer a range of services where they cannot reach, with the same or better quality. In the context of the *National Strategy of Neighbourhood Renewal*, the state is, firstly, intervening where it failed to intervene or even to offer standard services, and, secondly, it is assuming what Weisbrod proposed: that the state fails to channel the demands of specific, in this case even excluded, minorities; yet, it is encouraging other organisations to do so in replacement.

Nevertheless, what is new in this context is that it is the state who has actually identified the problem of these minorities, it is who is supporting the promotion of social capital and who is helping with complementary policies, when, as Bulmer¹⁷ has pointed out, communal social relations existed in settings especially neglected by the state:

“Reciprocal care between neighbours grows where information and trust are high and where resources for satisfying needs in other ways are low; in relatively isolated, relatively closed and relatively threatened social milieux with highly homogeneous population.”

¹⁷ Bulmer, 1987

SOCIAL EXCLUSION

What does Social Exclusion mean?

If *social capital* was a complex concept to define, the term *social exclusion* has similar problems. Different people have used the term to mean different things. If it is difficult to discern what its characteristics are and to find a clear definition, the indiscriminate use of the term distorts rather than helps, and that increases the difficulty to define it.

Moreover, social exclusion is ‘intrinsically problematic’¹⁸, because it is found in a special kind of society, and it implies, as we will see, contentious features of that society. A society in which there are socially excluded people is an unequal society; in addition, it is a society that accepts large pockets of people being denied the right of social participation and citizenship.

If we analyse the term, *social exclusion* has two parts: the noun *exclusion*, which roughly means “^a the act or an instance of excluding, and ^b the state of being excluded”¹⁹, and the adjective *social*, meaning “of or relating to human society, the interaction of the individual and the group, or the welfare of human beings as members of society”²⁰, which leads us to define *society* as “^a an enduring and cooperating social group whose members have developed organized patterns of relationships through interaction with one another, and ^b a community, nation, or broad grouping of people having common traditions, institutions, and collective activities and interests.”²¹

Based on these definitions, we would infer that social exclusion means “excluding or being excluded from the community, nation or grouping of people that society is, and from sharing or participating in the traditions, institutions, and activities that keep them together and make them feel belonging to a community or grouping of people”. We can

¹⁸ Levitas, 1998

¹⁹ <http://www.webster.com>

²⁰ <http://www.webster.com>, 3rd meaning

²¹ *Ibid.*

see this sense of exclusion in Duffy²², where “[...] exclusion has the meaning of being expelled from a place where you stood before, and of being kept outside by denial of access”. Or, as Atkinson²³ highlights, defining the notions of *relativity* and *agency*, the situation of being excluded refers to a context of time and place, to a particular society and to what are considered *normal activities* in that society. Secondly, exclusion refers to an act of excluding, with different kind of responsible agents: the excluder, situated in the mainstream society; and the excluded, outside it. So, from what we can see, it is clear what *social exclusion* means in theory; but what does it mean in practice? Not everybody is in agreement about the kind of activities, behaviour, situations, values, that determine who is excluded and the factors that drag people down to exclusion. That is to say: what does the social dimension of exclusion exactly mean?

From the literature, we can pick out three important dimensions of being excluded. Firstly, social exclusion has a dimension related to economic or material capacity; secondly, it also means being excluded from the labour market or, at least, from the regular labour market; and, finally, it means not being integrated in the mainstream society; that is, participating in social and political activities and maintaining family and social networks.

The first of these dimensions is linked to poverty and the lack of a certain degree of income that would be considered essential for living. Most of the literature touches on the relationship between poverty and social exclusion, and part of the problem of defining the latter comes from the strong linkage existing between both phenomena. It is clear that being excluded means having low income, at least under a minimum standard of living (under half mean of household income; under 50% of national average income...), which basically would stand for being poor; but, as many authors have stressed, social exclusion is beyond impoverishment. One can be poor but not excluded; however, social exclusion has inevitably the feature of being poor. As K. Duffy points out, “[...] disadvantage concerns

²² Duffy, 1998

not only disparity between the top and bottom of the income scale, but between those comfortable within society and those on the margins or excluded. [...] The key relationship is ‘in’ or ‘out’ rather than ‘up’ or ‘down’.”²⁴ The actual expression of having inadequate or unequal material resources takes different forms in different authors. Thus, Burchard, Le Grand and Piachaud²⁵ consider that low income renders a lack of capacity of consumption and a lack of wealth (savings, pension entitlements or owned property); which also consist of activities valued by society, an issue that will be discussed later on. Atkinson considers that people are excluded from consuming certain goods and services not just because of the lack of resources that make them unable to purchase certain durables, food with high nutritional content, or access to recreational, cultural or leisure activities; but also because of the pricing decisions of firms, when willing to maximize benefits. Therefore, people are not excluded just because of their level of income, but because of the lack of services (mostly private) in the neighbourhood where they live:

“Using computerised mapping technology to show where profits are highest, banks and building societies have been pulling out of poor areas.”²⁶

This is what Gordon *et al*²⁷ call service exclusion, when people are excluded from the acquisition of basic domestic services that most people take for granted, because services are not available or unsuitable in the area where they live, or because they are priced out of individual reach. This also means that because of the pricing decisions of firms, service poverty will be concentrated geographically.

Finally, Paugam²⁸ treats this dimension as meaning lack of an adequate standard of living, which comprises some things that go beyond material and economic terms: level of income, household goods purchased, standard of housing and the kind of neighbourhood where one lives.

²³ Atkinson, 1998

²⁴ Duffy, 1998

²⁵ Burchard, Le Grand and Piachaud, 1999

²⁶ Atkinson, 1998

²⁷ Gordon *et al*, 2000

²⁸ Paugam, 1996

But what reduces people to poverty? Normally it is the fact of being unemployed or being in a marginal or instable job, which leads us to the second dimension of social exclusion: the denial of labour integration, at least, to the regular labour market. Working, or at least having some kind of production activity, is also a device to increase income levels, but we have to treat it with some respect because it does not always guarantee social inclusion. We see it in Atkinson, when analysing the relationship between unemployment and poverty:

“[...] unemployment has cost which go beyond the loss of cash income [...] it is not only individual welfare which is at stake but also wider objectives such as social integration [...] At the same time, it does not follow that employment implies social inclusion.”²⁹

As he points out, this will depend on the nature of the new jobs created: regular or marginal jobs, if they give stability to the individual, if they provide a sense of the individual's control, if they give an acceptable relative status, if they offer prospects for the future, and so on. Besides, regular stable jobs are activities that are valued by others, which is another means to social inclusion.

By now, we could more or less have been describing poverty, its causes and its consequences; but what differentiates poor people from socially excluded people? We need the intervention of the last dimension, the lack or denial of social integration. This is manifested by a lack of participation in social life, which means that people do not join social activities that mainstream society do and which are valued by them, such as consuming a certain amount of specific things, and having employment or another productive activity (Burchard, Le Grand and Piachaud define it as being in paid work, education or training, retirement over state pension age, or looking after family). Participation in social life also -and very importantly- takes the form of keeping social and family networks, which in the case of social exclusion would mean the breakdown of family relationships and the weakening of the network of friends with whom being connected,

interacting with and relying upon, as a source of help and support in times of hardship. It also means being isolated from activities taking place in the community, including especially social and relational activities with others; but also political activities, which would denote having some decision making power, and “engaging in some collective effort to improve or protect the immediate or wider social or physical environment.”³⁰

This definition goes very much in the same way with what Levitas³¹ has called the *Redistributionist discourse* of social exclusion, where the latter implies a condition in which people are being denied the opportunity to participate in society. Thus, social exclusion is explained in terms of being dropped out of the activities and the style of living mainstream society enjoy. The major consequence of this lack of social participation is perhaps the fact that people is incapable of developing a range of activities the whole society agrees to be entitled to. And not being able to benefit from them leads to a withdrawal from society. In addition, this implies the resulting inequality present in current society. But, what is more, “the denial (or non-realisation) of the civil, political and social rights of citizenship.”³² Therefore, when we talk about people being excluded, whoever or whatever excludes them, we mean they being excluded from having the right, as citizens, to participate in the society they are entitled and supposed to be part of.

Gordon *et al*³³ have identified different phenomena that could be labelled under *social participation*. Exclusion from social relations and networks is manifested in terms of non-participation in common social activities; in isolation, meaning lack of face-to-face and telephone contact with family members or friends; lack of practical and emotional support potentially available to individuals in times of need; disengagement from civic activities and local organisations; and confinement, suggesting being unable to get out and about.

²⁹ Atkinson, 1998

³⁰ Burchard, Le Grand and Piachaud, 1999

³¹ Levitas, 1998

³² *Ibid.*

³³ Gordon *et al*, 2000

Atkinson and Paugam add a new feature to the definition of social exclusion: the notion of *dynamics*. Using different words, the idea is that social exclusion is a process of “accumulating social disadvantages”³⁴, or of “having little prospects for the future”³⁵. So, the longer you remain excluded from mainstream society, the further you are away from it. Moreover, the different dimensions of social exclusion are reinforced between one another, keeping people without any chance to come back inside.

Finally, there is another approach to social exclusion that would define it as an ‘underclass’ culture or ‘culture of dependency’, with values and behaviour that keep them away from the rest of society. The most important exponent of this discourse is Charles Murray, who blames the excluded themselves, for their moral and cultural character, defined by three symptoms: illegitimacy, crime and drop-out from the labour force, which create pathological communities characterised by violent crime and delinquency, drug dealing and addiction, drunkenness and lone parenthood³⁶. But, as Kleinman points out, quoting several studies carried out in the US and the UK, “there is no evidence that the urban poor embrace a set of moral values at odds with the wider society”³⁷. Frank Field, likewise, “insisted that the underclass remained committed to work, this being the ‘cornerstone value of the whole system; it was important not to lose sight of the fact that the main aim of this [...] group is to win a place back in society by gaining a job’.”³⁸

Finally, Jordan³⁹ analyses the phenomenon of the concentration of social exclusion in very specific areas, in communities:

“Collective action is explained in terms of common interests in maximizing the joint supply of such goods, and minimizing the costs of producing them. Individuals form and join groups according to their preferences for such goods; they are included or excluded according to their potential contributions and costs, and according to how members can maximize their joint benefits.”

³⁴ Paugam, 1996

³⁵ Atkinson, 1998

³⁶ Lister, 1996

³⁷ Kleinman, 2000

³⁸ Levitas, 1998

³⁹ Jordan, 1994

Thus, communities are created as a result of the decisions people take over where to live and which social services to use. And these decisions lead naturally to form *communities of choice*, where wealthy people choose to live, and *communities of fate*, where the most deprived and discriminated find themselves; which in turn is the prime cause of social exclusion and polarization. What is more, he proposes that the interaction between people mainly in the most excluded communities even reinforces this polarization:

“[...] community can serve to integrate membership groups with antagonistic interests, and to mobilize them for conflict, and in conditions of polarization and exclusion it will tend to do just this, rather than sustain political programmes of harmonization and inclusion.”⁴⁰

Thus, the problems are both the process of community formation and the social organization and interaction in communities.

We could agree or not that the cause of social exclusion being concentrated in particular areas of the inner city is the process of community formation; but what is evident is that most neighbourhoods –organized geographically– are socio-economically homogeneous, which means that there will be two different and antagonistic kinds of neighbourhoods, as Jordan has defined them.

Social exclusion is geographically concentrated and manifested at the neighbourhood level. There has been an increasing concentration of vulnerable people in deprived neighbourhoods and difficult-to-let estates. Still, poor communities have common characteristics such as vandalism, one-parent families, young people without work, unemployment and dependence on state benefits, anti-social behaviour, disturbing households, police and crime problems, concentrations of ethnic minorities, and serious incidents of disorder⁴¹. Besides, they are concentrated in areas with poorer services, poor housing and poor physical environment.

This tells us that the built environment can be another factor that reinforces people's exclusion. What Jordan is telling us is the process that leads to this formation, but

he also implies that these systems of relationships become part of the problem, rather than the solution, for social divisions and conflicts and, thus, that the emphasis on communities, in relation to social excluded areas, should be reconsidered.

³⁰ *Ibid.*
³¹ Power, 1999

POTENTIALITIES AND WEAKNESSES OF SOCIAL CAPITAL TO TACKLE SOCIAL EXCLUSION

Current examples of policies relating social capital and social exclusion

What Jordan⁴² is critical about is the fact that social exclusion is concentrated in specific areas, because of economic decisions of people and also because of the characteristics of the area, that attract disadvantaged, rather than wealthy people. But, after affirming that excluded people live concentrated in areas with very specific features, we should discuss what the role of the community is. Jordan assumes that communities are counterproductive because this social organisation creates resentment among the most deprived areas against the richest, and other conflicts emerge as a result.

Taking this hypothesis as an example, and without yet establishing if Jordan is right or wrong, I would like to focus my analysis on urban neighbourhoods. That is not to say that either social capital or social exclusion cannot be feasible at a higher or broader level. Social capital can be expressed from the individual level to the national or even international level. However, we believe that social exclusion is a problem manifested in terms of communities, and the most excluded communities are neighbourhoods or housing estates in the inner city. As Rogers and Power⁴³ point out:

“Social exclusion is an urban problem. The one hundred local authorities in the country with the most-difficult conditions are all urban, and the twenty most deprived are all in major industrial conurbations and inner London. Changes in the family and employment patterns have turned many inner-city areas, and some large outlying council estates, into pressurised receptacles for social problems.”

Therefore, I will centre my study on the power of social capital to change the spiral of deprivation and social exclusion numerous urban neighbourhoods are faced to. I will take as an example the strategies the Labour government in Britain is launching to tackle social exclusion, through the newly created Social Exclusion Unit, and especially the *National Strategy for Neighbourhood Renewal*.

⁴² Jordan, 1994

⁴³ Rogers and Power, 2000

Among the theories that have inspired government approaches, as well as academics', to revive deprived and unpopular neighbourhoods, the most important have been localisation and bottom-up theories. Localisation is an initiative set up in order to deal with problematic housing estates which have become isolated from the mainstream, and are likely to be suffering from the effects of poverty, a non-community environment where residents feel alienated from their surroundings and perhaps even imprisoned due to fear of crime. Residents may want to improve their surroundings or tackle the problems they face but are powerless and disillusioned that what they say and feel will not make a difference.

These theories aim to empower low-income households living in marginal areas to affect conditions and influence decisions. As some cases have shown (described by Power, 1999; Hastings, 1995; Osborne, 1993; and Hambleton and Hogget, 1987), these approaches have meant the revitalisation of some estates that were in danger of demolition and likely to disappear, through the devolution of decision-making power as close to citizens as possible and the opportunity of the latter to take part in matters involving the community and to influence policies.

The British government has adopted these theories in what has been called *Neighbourhood Management*, included in the *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, a scheme aiming to revive the most disadvantaged neighbourhoods in England. *Neighbourhood Management* consists of:

“[...] the organisation, supervision and delivery of services, the maintenance and enforcement of reasonable standards and conditions within clear agreed lines of control and accountability. Implicit within management responsibility lie the ability to make decisions and authority over identified and dedicated budgets to match the task. [...] within a small, recognisable, built-up area of under 5000 homes.”⁴⁴

Neighbourhood Management includes the participation of different actors within the neighbourhood. The main role is that of the manager -and the local office, with its staff-, who is the last person responsible for this organisation; he has to guarantee control,

delivery and enforcement of acceptable standards. On a second level, there is the housing management organisation, responsible for services such as repairs and caretaking, often delivered by wardens and concierges. On another level, we have the assurance of other public services, such as police, health, education, training and employment and community provision. We also find the management of the town centre and retail area. And, finally, the community representation. Thus, *Neighbourhood Management*, apart from guaranteeing the delivery of services, that range from social services like health or education to housing services, like repairing; makes the neighbourhood a better environment to live in and improves the neighbours' opportunities. And these objectives are accomplished, firstly, through the appointment of a neighbourhood manager, responsible for the whole organisation; secondly, through the consultation and participation of the opinion of the community; and thirdly, through the commitment of the government to give certain basic services.

The *National Strategy for Neighbourhood Renewal* adopts this model to realize the aim of reviving communities. The model has two dimensions. The first one is the assertion of the delivery of a range of services, “to tackle problems that threaten to undermine the community”. The second is the need to “stimulate community activity” and “help residents get involved in turning round their neighbourhoods”⁴⁵. The involvement of local people and community organisations working together with local authorities and public agencies is considered vital to deliver real and sustainable improvements in the area⁴⁶.

Thus, what is relevant for this analysis is that *Neighbourhood Management* comprises a model in which local people have a say and their opinions are listened to. The community as a whole has control over decisions relating to their neighbourhood, and that is supposed to have positive outcomes for the housing and environmental conditions of the

⁴⁴ Power and Bergin, 1999

⁴⁵ SEU, 2000

⁴⁶ Cm 4445, 1999

neighbourhood and for the services available to the local people. I have used this model as an introduction to focus more specifically on how to make this participation possible, its consequences for the individual local person and for the community as a whole, especially for their condition as a deprived neighbourhood.

How can social capital within a neighbourhood help include socially excluded people?

The Social Exclusion Unit affirms that one of the factors that have contributed to neighbourhood decline has been the erosion of social capital, “being undermined by the rapid turnover of people and increased fear of crime.”⁴⁷ So, one of its interventions will be the building of community confidence and encouragement of residents to help themselves.

If we turn to the definition of social capital I presented earlier, the latter has three dimensions: associations between individuals –being they formal or informal-, and trust, with a specific goal that motivates actions.

I believe social capital can make a small contribution, but a decisive one to tackle problems of social exclusion. But, as Putnam argues, social capital is not enough, there need to be investments in physical, financial, as well as human capital⁴⁸.

On the other hand, social exclusion means a lack of adequate income or resources, labour market exclusion, and exclusion from social relations⁴⁹. The benefits social capital is supposed to add, which are mainly to facilitate coordination and cooperation between citizens for mutual benefits, regardless of whether it makes better democratic citizens or not, would have an impact in the case of depressed communities, but only to one of its dimensions, at least directly, that involving social relations.

Social capital can do little about the conditions of impoverishment people are being confronted to. Similarly, it cannot do much to directly integrate people into the labour market, and is not responsible for the delivery or availability of certain services. Although

⁴⁷ SEU, 2000

⁴⁸ Putnam, 1993b

⁴⁹ Gordon *et al.* 2000

by improving the lives and environment of excluded people it can have some positive externalities, benefiting these dimensions, social capital implies just a new source of social organisation, which would encourage communication, interaction, collaboration, trust and reciprocity, providing a social network to people feeling isolated or with a lack of support.

As I have stated, and according to Hall⁵⁰, and Edwards and Foley⁵¹, social capital is unevenly distributed in society, and the access to social capital is also constrained by people's social location. Unpopular neighbourhoods lack social capital because of the high turnover and the criminal activities going on there. People feel unsafe even at home and they do not know much of their neighbours. This environment is not the most favourable to encourage trust among citizens, rather, people fear one another and feel the neighbourhood unsafe and abandoned by the authorities. The situation of neglect in which this neighbourhoods are left creates alienation and people feel powerless to change either the immediate or wider social and physical environment.

Consequently, this environment fosters fear rather than trust; people are disengaged from civic organisations, because they feel unable to change things, even those directly involved with the neighbourhood. Finally, poverty and unemployment is one of the reasons why people loose or lack contact with friends and family.

Hence, the creation of social capital would mean the reversal of these trends into a situation of communication, trust and cooperation among citizens. However, it would be a main task of civic organisations, through which interaction and trust would be promoted; of the police, guaranteeing a safer environment; and finally, of the government and its public agencies, being more sensitive to the needs and demands of neighbours.

As I have stated, social capital has certain externalities. First of all, as a public good, its benefits can be enjoyed by the whole community without exclusions. Secondly, under

⁵⁰ Hall, 1999

⁵¹ Edwards and Foley, 1997

some conditions, it can have positive results to the other dimensions of social exclusion and to the regeneration of the whole neighbourhood.

Therefore, although the direct impact social capital has for people's relations, networks and trust is of great importance, I believe its indirect outcomes can be even more relevant to deprived neighbourhoods. Social capital influences people's social network, trust in others and their willingness to participate. And, by doing so, several improvements can take place. Apart from the direct outcomes civic action has, if neighbours are organized for a common goal to improve their conditions, they can make pressure to the government for better services, and for its commitment to the neighbourhood upgrading, which will as well improve their living conditions and opportunities. Yet, for this situation to occur, social capital, and especially participation in civic associations, needs to be led by a specific goal, in this case the betterment of the neighbourhood and its citizens' living conditions. The sole existence of social capital and civic engagement alone cannot drive this regeneration process.

Hence, social capital cannot be seen as the panacea to take people out of exclusion or even to make better citizens. Perhaps Putnam is too romantic of the potential of associational life and social capital⁵². First of all, civic action needs a goal, content, suitable to the improvement of the neighbourhood and in line with democratic purposes. Otherwise, as Jordan warns, collective action can result from resentment and resistance into expressions of hatred and intolerance towards better-off communities, which increases social polarisation. Besides, as Putzel points out, it is important to distinguish between the formal structures of networks and norms that facilitate trust and the political content and ideas transmitted through them.

Likewise, it is not clear, as Putnam believes, that social capital is the only responsible for the diversity of civics in society. Politics are also important, and other

⁵² Levi, 1996

political factors may account for the quality of associational life. This is very significant because for social capital to be produced and maintained there needs to be in a favourable political context. The role of political parties and the quality of state intervention are vital.

As we have seen, social capital has a great and powerful potential, but it is dependent on a variety of circumstances. For social capital to have the positive outcomes we expect there needs to be adequate support and resources for its promotion, it needs to foster the specific goals coherent with the final outcomes we are looking for and it needs to be set in a favourable environment, that is, a social, political and economic context responding to its demands. Therefore, though not impossible, the results will come about with the coexistence of certain specific conditions.

The intervention of the state can be decisive for the development and preservation of social capital, which implies that the state may have a role that Putnam did not contemplate. In his writings he seems to mean that in contexts where historically there have never been norms of reciprocity and networks of civic engagement, people are condemned to live in an environment where “defection, distrust, shirking, exploitation, isolation, disorder, and stagnation intensify one another in a suffocating miasma of vicious circles”⁵³ for ever. The use of the notion of ‘path dependence’ in this argument implies that there is no alternative in neighbourhoods with a lack of associational life, and it “entirely eclipses the role of political ideas, political action and the state in determining democratic prospects.”⁵⁴

The question here would be if it were possible to create social capital and how, especially in contexts with important adverse circumstances for a trusting environment. I believe there needs to be a long term commitment of resources and support from government to associations, who would have the main role in involving residents in the process. But, again, the problem of how to create it in practice persists. Robert Putnam,

⁵³ Putnam, 1993a

although very convinced of the virtuous circles cooperation, communication, reciprocity and trust produce, is never clear of the actual relationship between these phenomena. He never explains what the causes and the consequences are and how they produce the ends he postulates they do.

Moreover, does it really make a difference to artificially build social capital in settings where traditionally there has never been, comparing with contexts with a long history of this social organisation? Will social capital have the same result and potential when created for a specific purpose?

In fact, this is the strategy of the British government in its purpose to tackle social exclusion. Although social capital is not the core point of the strategy, its emphasis on neighbourhoods and communities is relevant. The government's determination to reviving communities is evident, encouraging people to get involved in civic associations and giving support to voluntary organisations, thus improving people's interaction, communication and trust. But, what Levitas criticises about the government's policy is its use "of social networks as means to ends –either of work or of social control."⁵⁵

Essentially, although the Social Exclusion Unit's goal is to achieve inclusion, the mechanisms to reach it are dubious. As Levitas stresses, they are reduced to social order and welfare to work policies, leaving aside the need for increased benefit levels. Thus, she criticises the use of social capital as a means to attain social order in deprived communities.

Finally, is the development of social capital going to make better citizens, committed to democratic ideals and the democratic process, participating in it? Social capital can help make feel citizens involved in a collective endeavour, and may promote their participation in civic associations. Besides, the fact that social capital enhances their inclusion in society will mean that they have the opportunity to participate in it and enjoy their rights of citizenship, which in turn means that society is more equal and thus more

⁵⁴ Putzel, 1997

democratic than before. But, once more, “it is the articulation of goals, the power of ideas and the efficacy of organization that will determine the political purposes, if any, that such networks serve”⁵⁵, not just their existence. Further, the adherence of citizens to democracy will also depend on the responsiveness of the state to listen to their demands and needs, which will make worth their participation. And finally, social capital will not alone produce social inclusion.

⁵⁵ Levitas, 1998

⁵⁶ Putzel, 1997

CONCLUSION

A noticeable change in the latest policies launched by the British government to stop social exclusion is their accent on the significance of promoting community self-help and social capital, especially within urban neighbourhoods. The British government is realising that day after day people that can move out to look for a better environment and quality of life outside the city, which is producing urban sprawl and pressure to the Green Belt, and at the same time is emptying the cities and leaving there those who do not have the opportunities to live in a place of their choice, aggravating their deterioration. Both the Social Exclusion Unit and the Urban Task Force⁵⁷ are working on solutions to take people back to English cities, by a process of urban renewal, through the promotion of social capital.

The current approach to social exclusion has the problem of lacking a coherent and comprehensive set of policies. On the one hand, the willingness to empower communities in order to give them decision-making power and express their demands has the risk of becoming an end in itself to the detriment of practical social policies to tackle social exclusion.

As Atkinson notes, the government's intention to introduce community empowerment in a wide range of policies is patent. However, the mere existence of those policies does not guarantee the real practices, not even the government's intention to make them happen.

"Whilst processes of partnership creation and empowerment may be a way of ensuring that (some of) the benefits of regeneration reach the disadvantaged, they may also have the effect of reinforcing existing relations of domination and control, of legitimating a particular re-presentation of reality which defines what is 'reasonable' and the language in which demands can be made."⁵⁸

⁵⁷ Urban Task Force, 1999
⁵⁸ Atkinson, 1999

Furthermore, Edwards is also critical about the emphasis on form and structure that regeneration strategies have taken, at the expense of social policies for poverty, education, health, dependency and unemployment in the cities⁵⁹.

So, the current approach of neighbourhood renewal has the risk of becoming an official discourse to make critical voices content, without tackling the issue in depth. The present emphasis on social capital has a double problem. First of all, as already stated, that of establishing social capital as a means to ends, without giving the adequate attention to the issue itself. Secondly, considering it a policy to facilitate social inclusion, it has the risk of becoming an end in itself and, thus, overshadowing specific policies to tackle social exclusion.

On the other hand, there is no coherence between the approach taken by the government and its various policies to tackle social exclusion. As Levitas⁶⁰ puts it, the analysis of the causes and the definition of social exclusion respond to a *Redistributionist discourse*, identifying social exclusion as a manifestation of poverty and the lack of adequate resources; whereas the mechanisms to tackle it sometimes take a more behavioural emphasis, and others put the stress on the importance of employment as a mechanism to inclusion.

As I have stressed, employment is not always a way out of exclusion, and taking the characteristics of socially excluded people as the causes of their situation has the risk of devising erroneous policies that will not combat the real causes of it.

Moreover, as Kleinman⁶¹ stresses, area-based projects cannot ignore broader economic and social contexts, and cannot face those problems whose causes are national or even international.

⁵⁹ Edwards, 1997

⁶⁰ Levitas, 1998

⁶¹ Kleinman, 2000

The *National Strategy for Neighbourhood Renewal* is an area-based approach, which sometimes is too narrow. In it, social capital is seen as a device to enforce communities and as one of the diverse interventions comprising the whole strategy to reduce social exclusion. But social exclusion is being confronted by other several measures. The strategy focuses on entrepreneurship and building local businesses, and on guaranteeing and improving access to basic services such as education, health and transport. However, it ignores broader issues. A strategy to tackle social exclusion should address issues of poverty, inequality and the widening social divisions in British current society, which in a way are those policies over which the state has a direct power.

First of all, one of the missing policies that should be present in a strategy to deal with social exclusion would be a reform of the tax and benefit system, in order to increase redistribution of income. The current social security system, based on targeting and means-testing, is very stigmatising and does not take people out of deprivation.

Secondly, it should be a strategy that focussed on the specific causes of poverty. One possible policy would be employment, but it is not the only one, and it ignores a wide range of groups of society: elderly people, disabled, long-term sick, people looking after family. Therefore, there should be an important increase in welfare benefits for those who cannot work or are doing unpaid work.

Thirdly, welfare to work policies should emphasize employability and earning potential through education and training. They should as well give incentives to employment creation and to solve problems of mismatch.

Finally, a complementary policy to make especially the latter possible should be the availability of flexible and affordable childcare. In the UK public childcare is also targeted to the most needing; the rest having to rely on the private sector, the cost of which is one of the highest in Europe.

Furthermore, and in relation to the current approach, focussing on social capital does not just mean to improve and increase the relationship and cooperation between neighbours from the cold. In contrast, it should analyse the causes of generalised distrust and fear in those contexts. Such a policy should include issues of vandalism, delinquency and crime and the high turnover. Therefore, it should involve a main role of the police, and the housing departments, alongside with the work of voluntary organisations to channel and foster the organisation of the community for a collective effort.

Nevertheless, as I have stated, although the promotion of social capital can have very positive outcomes in deprived environments, it is not a cure-all. Social capital has an effect to a clearly defined aspect of social exclusion. It only concerns social networks and organisations. Thus, it will be relevant in the exclusion of people from social participation and citizenship. Nonetheless, it can neither have much effect to the levels of income and resources people enjoy nor the services they have available or their employment prospects.

The potential of social capital, however, lies on the indirect positive effect it can have to those aspects. The production of social capital has benefits *per se*, such as cooperation and trust, but also externalities –some of them positive. If a community is organised for a collective endeavour that, for example, has to do with the improvement of their neighbourhood, they work together on it, and they can make pressure on governments to commit to the upgrading of the area. An organised community can make pressure on the government to listen to their demands for better services, training, and investment in the area, which in turn will contribute to recover the image of the neighbourhood, and will have consequences for their employment opportunities.

But whether all these outcomes are positive or negative will depend on the goals social capital and civic action respond to. Social capital, which just means trust and association, can also have negative externalities, depending on the objectives of

associations; and the potential for positive results will actually be limited to a specific setting.

Secondly, we should be cautious about the capacity of social capital alone to make better citizens and to promote democratic governance. That would mean to give a social factor too much weight to explain a political phenomenon. Politics are important, and also influential. Although social capital might have an effect on citizens, the fact that they are more democratic also depends on the whole social, economic and political context they are set in. For example, one of the most important factors affecting the commitment of citizens to the democratic process is the state and its sensitivity to citizens' demands, which can encourage or deter their participation and willingness to influence decisions.

In conclusion, the British government has identified the current need to tackle the urban deprivation, which is a good baseline, but, although the promotion of social capital may have positive outcomes in certain neighbourhoods, it should not overshadow the building of an effective and comprehensive set of social policies in order to confront social exclusion. The current approach has potentialities, but it also has the risk of forgetting that to make things change and happen, there needs to be some sort of political intervention.

BIBLIOGRAPHY

- H.K. Anheier and L. Salamon (1998) “Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 9, No. 3, 1998.
- H.K. Anheier; J. Gerhards; and F.P. Romo (1995) “Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu’s Social Topography”, *American Journal of Sociology*. Vol. 100 , No. 4, January 1995.
- Atkinson, A.B. (1998) “Social Exclusion, Poverty and Unemployment”, in A.B. Atkinson and J. Hills (eds) *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE paper 4, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Atkinson, R. (1999) “Discourses of Partnership and Empowerment in contemporary British urban regeneration”, *Urban Studies*, Vol. 36, No. 1, 59-72, 1999.
- Berghman, J. (1995) “Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework”, in G. Room (ed) *Beyond the Threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Berman, S. (1997) “Civil Society and Political Institutionalisation”, *American Behavioural Scientist*, Vol. 40, No. 5, pp. 562-574, March-April 1997.
- D. Billis and H. Glenny (1998) “Human Services and the Voluntary Sector: towards a theory of comparative advantage”, *Journal of Social Policy*. 27, 1, 79-98, 1998.
- Bourdieu, P. (1998) *Distinction*. London: Routledge (6th edition).
- Bulmer, M. (1987) *The social basis of Community Care*. London: Allan and Unwin.
- T. Burchard, J. Le Grand and D. Piachaud (1999) “Social Exclusion in Britain 1991-1995” *Social Policy and Administration*. Vol. 33, No. 3, September 1999.
- Cm 4445 *Opportunity for all: Tackling poverty and social exclusion*. First Annual Report 1999. London: TSO.
- Coleman, J.S. (1988) “Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*. Vol. 94. Supplement S95-S120, 1988.

- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- P. Dekker and A. van den Broek (1998) “Civil society in comparative perspective: involvement in voluntary associations in North America and Western Europe”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 9, No. 1, 1998.
- Douglas, J. (1987) “Political theories of nonprofit organization”, in W. Powell (ed) *The nonprofit sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Duffy, K. (1998) “Combating social exclusion and promoting social integration in the European Union”, in Oppenheim, C (ed) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*. London: IPPR.
- B. Edwards and M.W. Foley (1997) “Social Capital and the Political Economy of our discontent”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, No. 5, pp. 669-678, March-April 1997.
- Edwards, J. (1997) “Urban Policy: the victory of form over substance?”, *Urban Studies*, Vol. 34, Nos. 5-6, 825-843, 1997.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- M.W. Foley and B. Edwards (1997) “Editors’ Introduction”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, No. 5, pp. 550-561, March-April 1997.
- Gordon, D. et al (2000) *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation, York.
- Granovetter, M. (1973) “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*. Vol. 78, Issue 6, 1360-1380, May 1973.
- Hall, P. (1999) “Social Capital in Britain”, *British Journal of Political Science*. 29: 417-461, 1999.
- R. Hambleton and P. Hogget (eds) (1987) *Decentralisation and Democracy*. SAUS, University of Bristol.
- Hastings et al (1995) *Less than Equal*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- C. Howarth, P. Kenway, G. Palmer and C. Street (1998) *Monitoring Poverty and Social Exclusion*. York: York Publishing Services.
- Jordan, B. (1994) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity.
- Kenworthy, L. (1997) “Civic Engagement, Social Capital and Economic Cooperation”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, No. 5, pp. 645-656, March-April 1997.
- Kleinman, M.P. (2000) “Include Me Out? The New Politics of Place and Poverty” , *Policy Studies*. April 2000.
- Lee *et al* (1984) “Testing the decline-of-community thesis: Neighbourhood organizations in Seattle”, *American Journal of Sociology*. Vol. 89, Issue 5, 1161-1188, March 1984.
- Levi, M. (1996) “Social and unsocial capital: a review essay of Robert Putnam’s *Making democracy work*”, *Politics and Society*. 24 (1), pp. 45-55, 1996.
- Levitas, R. (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan.
- Lister, R. (1996) *Charles Murray and the Underclass: the developing debate*. London: Institute of Economic Affairs.
- Newton, K. (1997) “Social Capital and Democracy”, *American Behavioural Scientist*. Vol. 40, No. 5, pp. 575-586, March-April 1997.
- Oppenheim, C. (1998) “Poverty and Social Exclusion: an Overview”, in C. Oppenheim (ed) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*. London: Institute for Public Policy Research.
- Osborne, D. (1993) *Reinventing Government*. Penguin Books.
- Paugam, S. (1996) “Poverty and Social Disqualification: a comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe”, *Journal of European Social Policy*. 6 (4), 1996.
- Paxton, P. (1999), “Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment”, *American Journal of Sociology*. pp. 88-127, 1999.

- Power, A. (1999) *Estates on the Edge: the social consequences of mass housing in Northern Europe*. London: Macmillan.
- A. Power and E. Bergin (1999) *Neighbourhood Management*. London: CASE paper 31 – LSE.
- Putnam, R. (1993a) *Making democracy work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b) “The prosperous community: Social capital and public life”, *The American Prospect*. 13 (Spring), 35-42, 1993.
- Putnam, R. (1995), “Bowling alone: America’s declining social capital“, *Journal of Democracy*. 6: 65-78, 1995.
- Putzel, J. (1997), “Accounting for the *dark side* of social capital: reading Robert Putnam on democracy”, *Journal of International Development*. Vol. 9 (7) pp. 939-949, 1997.
- R. Rogers and A. Power (2000) *Cities for a Small Country*. London: Faber and Faber.
- Rose-Ackerman, S. (1996) “Altruism, Nonprofits, and Economic Theory”, *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV, June 1996.
- SEU (1998) *Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal*. London: SEU.
- SEU (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a framework for consultation*. London: SEU.
- SEU (2001a) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London: SEU.
- SEU (2001b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Policy Action Team Audit*. London: SEU.
- Silver, H. (1995) “Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion”, in G. Rodgers, C. Gore and J. Figueiredo (eds.) *Social Exclusion: rhetoric, reality, responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

- Thake, S. (1995) *Staying the Course: The role and structures of community regeneration organisations*. York: JRF.
- Urban Task Force (1999) *Towards an Urban Renaissance: final report of the Urban Task Force*. London: E and F N Spon.