

Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana

*Causal Mechanisms of Social Participation:
an Application to Urban Regeneration*

**Simone Busetti, Moneyba González Medina, María Ángeles Huete García y
Rafael Merinero Rodríguez**

Palabras clave

Diseño de políticas públicas

- Desarrollo local
- Mecanismos causales
- Participación social
- Programa URBANA
- Transferibilidad

Key words

Public Policy Design

- Local Development
- Causal Mechanisms
- Social Participation
- URBANA Programme
- Policy-Transfer

Resumen

El enfoque de los «mecanismos causales» ayuda a identificar el poder causal de los distintos factores que intervienen en una política concreta y a definir la configuración de elementos que produce un determinado resultado. Este enfoque se aplica al caso del programa URBANA (2007-2013) de Alcalá de Guadaíra (España), que presenta un incremento significativo de la participación social en comparación con los demás municipios que participaron en el programa. A partir de su estudio, se realiza un ejercicio de construcción teórica dirigido a descubrir los mecanismos causales que han desencadenado este resultado, pensando en su posible transferibilidad. Para la selección del caso, se ha aplicado una metodología cuantitativa, mientras que para la identificación de los mecanismos causales se han realizado entrevistas en profundidad a diversos actores implicados en la iniciativa.

Abstract

A focus on 'causal mechanisms' aids in identifying the causal powers of the different factors that intervene in carrying out a specific policy and in defining the configuration of elements that produce a certain result. This approach was applied in the case of the URBANA programme (2007-2013) in Alcalá de Guadaíra (Spain), where there was a significant increase in social participation in comparison to other municipalities participating in the same programme. Through studying this case, a theory aimed at discovering the causal mechanisms that triggered this result was constructed, with its possible transferability in mind. A quantitative methodology was applied to select the case, while in-depth interviews with various actors involved in the initiative were used to identify the causal mechanisms.

Cómo citar

Busetti, Simone; González Medina, Moneyba; Huete García, María Ángeles y Merinero Rodríguez, Rafael (2018). «Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 164: 77-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.164.77>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Simone Busetti: Politecnico di Milano Dipartimento di Ingegneria Gestionale (Italia) | simone.busetti@polimi.it

Moneyba González Medina: Universidad Autónoma de Madrid | moneyba.gonzalez@uam.es

María Ángeles Huete García: Universidad Pablo de Olavide, Sevilla | mahuegar@upo.es

Rafael Merinero Rodríguez: Universidad Pablo de Olavide, Sevilla | rmrrod@upo.es

INTRODUCCIÓN

Los analistas de políticas públicas confiaban en poder resolver los problemas colectivos a través del mero diseño de políticas públicas (Simon, 1969; Dror, 1971 y Dryzek, 1983). Sin embargo, la práctica demostraba que el diseño no bastaba por sí mismo para garantizar su éxito (Schneider e Ingram, 1988; Considine *et al.*, 2014; Hoppe, 2017). El mayor reto de un *policy designer* era tener en cuenta otros factores que, junto al diseño del programa, podían afectar al resultado de las políticas. Los estudios de implementación (desde Presmann y Wildavsky, 1984, en adelante) revelan la variedad de factores que interactúan con el diseño, afectando al funcionamiento y al resultado de las políticas. Por ello, en un intento de mejorar el aprendizaje de buenas prácticas, algunos autores (Bardach, 2004; Barzelay, 2007; Buseti y Dente, 2018) han propuesto centrar la investigación en los mecanismos causales que subyacen a dichas prácticas, con el fin de desvelar el conjunto de factores que explican su éxito e incorporarlos en el diseño de nuevas políticas.

En línea con este enfoque, el presente artículo estudia el éxito del programa URBANA en la ciudad de Alcalá de Guadaíra (Andalucía). La iniciativa tuvo resultados relevantes en términos de participación social. El programa, impulsado por el gobierno de España y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional durante el periodo 2007-2013, fomentaba actuaciones innovadoras de regeneración urbana que, de acuerdo con un enfoque integrado, abordasen los aspectos sociales, económicos y medioambientales en un área determinada. Si bien la participación social constituía una característica definitoria de la política, sus resultados a nivel nacional fueron muy desiguales. El caso de Alcalá de Guadaíra destacaba por el incremento significativo de la misma, motivando el interés por conocer las causas (mecanismos causales) que estaban detrás de este resultado.

A tal fin, el artículo comienza con un recorrido por la literatura sobre mecanismos causales y su utilidad para analizar las políticas públicas. A continuación, se presenta el estudio de caso, describiendo las características de la política, la metodología de selección y la caracterización de la ciudad. El tercer apartado analiza el poder causal de los distintos factores que afectan al resultado, recombinándolos en una configuración que permite trazar la secuencia que activa los mecanismos que explican la participación. Por último, las conclusiones se centrarán en los mecanismos concretos y su posible transferibilidad.

INVESTIGAR EL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS CAUSALES

Estudiar el éxito en las políticas públicas exige tomar en consideración la interacción del diseño, la implementación y el contexto de la política. Modelos sintéticos de implementación, como los de Van Meter y Van Horn (1975), Sabatier y Mazmanian (1983) o Goggin *et al.* (1990), consideraban el diseño un factor fundamental de la implementación y, por ende, del éxito de la política. El diseño también ha sido una preocupación central para los «top-downers» de literatura de implementación (Pressman y Wildavsky, 1984; Bardach, 1977).

La literatura reciente relaciona de forma explícita diseño e implementación (May, 2012). Sin embargo, a pesar de sugerir una amplia variedad de variables relevantes «on the ground» (O'Toole, 1986) y de instrumentos para el diseño (Hood y Margetts, 2007; Howlett, 1991; Lascoumes y Le Galès, 2007), estos trabajos han sido criticados por su limitada capacidad para abordar la realidad de las políticas públicas (O'Toole, 2004; Hoppe, 2017). Una de las razones señalada en los estudios sobre implementación era el elevado número de variables —Meier llegó a

identificar «forty-seven variables that completely explain five case studies» (1999: 5)—, afectando a la validez de las hipótesis. Los modelos sintéticos intentaron simplificar este panorama identificando grupos de variables relevantes. Por ejemplo, Mazmanian y Sabatier (1983) identificaron tres clústeres: «statutory», «implementation» y «contextual variables», que podían ser un buen punto de partida para construir hipótesis y testarlas de forma más rigurosa (Goggin *et al.*, 1990).

El interés por las relaciones causales en la literatura de políticas públicas no es nuevo. Schneider e Ingram (1988) propusieron un enfoque comparado para diseccionar las políticas e investigar su estructura. Estas autoras analizaron por qué y cómo los instrumentos de la política pública producían los resultados deseados. En sus estudios de «lesson drawing», Rose (1993) construyó un modelo causal del programa que incluía todos los elementos relevantes en la práctica como un paso preliminar para aprender y transferir las experiencias. No se trataba de una mera descripción del diseño del programa, tampoco de una «checklist» de requisitos, sino más bien de un modelo abstracto que especificaba las relaciones causales entre los elementos del programa y sus efectos, que también incluía los rasgos idiosincráticos de la práctica.

En la misma línea, Bardach (2004) y Barzelay (2007) se interesaron por las buenas prácticas desde un punto de vista teórico (Overman y Boyd, 1994). Los estudios de implementación se centraban tradicionalmente en los fallos. Por el contrario, su propuesta consistía en analizar las prácticas exitosas tratando de reconstruir *ex post* los mecanismos causales e identificando las características del diseño y del contexto que daban soporte a dichos mecanismos. Barzelay denominó a este procedimiento «extrapolative case-study», esto es, un estudio de caso dirigido a realizar un análisis «theoretically-grounded» que permitiese aumentar la certeza sobre los elementos causalmente relevan-

tes y que sirviese de guía para reproducir el éxito en otros contextos. Este procedimiento, parecido al «explaining-outcome case study» en el ámbito del «process tracing» (Beach y Pedersen, 2013), es el que se utiliza para el caso de Alcalá, en un intento por reconstruir *ex post* los mecanismos que pueden explicar su éxito en el fomento de la participación social¹.

A partir del material extraído del caso, buscaremos las variables causales en tres clústeres que afectan el funcionamiento de las políticas: a) las características del programa (el diseño de la política); b) la acción de la Administración (la implementación propiamente dicha) y c) las características del territorio y de la población objetivo «target group» (factores contextuales). Estos clústeres recuerdan a los propuestos por Mazmanian y Sabatier (1983) y constituyen una ulterior especificación de la propuesta de Barzelay (2007), al referirse a las características del contexto y del diseño.

¹ La literatura sobre mecanismos se nutre de distintas disciplinas como la sociología analítica (Elster, 1989; Hedstrom y Swedberg, 1998), la ciencia política (Tilly, 2001; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Falletti y Lynch, 2009) y la evaluación de políticas públicas (Pawson y Tilley, 1997). Esto ha derivado en multitud de definiciones (Mahoney, 2003, identificó más de veinte), incluso contrastantes (para revisiones críticas véanse Mayntz, 2004, y Gerring, 2010). Dos aspectos caracterizan la lógica de los mecanismos. El primero se refiere a la denominada «generative causation» (Bhaskar, 1978), esto es, la necesidad de interrogarse por las propiedades causales de un objeto de estudio (las políticas públicas funcionan porque algunos de sus componentes (las características del diseño) desencadenan reacciones positivas en los sujetos (implementadores y población objetivo), que, a su vez, están provistos de aspectos causales relevantes (preferencias o recursos) (Pawson y Tilley, 1997). El segundo aspecto es que la lógica causal —«mechanistic' causality»— implica un pensamiento configurativo —«configurational thinking»—. Una configuración es una «causal recipe» (Ragin, 2008: 10) o una «special combination of factors» (Rihoux y Ragin, 2009: xix) que conduce a un resultado. Así, un mecanismo es concebido como un sistema compuesto por diferentes partes que trabajan juntas. En esta línea, Steel (2008: 41) define los mecanismos como «sets of interacting components», mientras que Elster los concibe como «cogs and wheels» (Elster, 1989: 3).

El análisis causal persigue cierto nivel de abstracción a partir del material empírico recabado y generar teorías que ayuden a los «policy designers». Así, Barzelay (2007) combinó los elementos causales de su caso en configuraciones y proporcionó etiquetas más abstractas (como «attribution of opportunity/threat») que ponían el acento en el mecanismo causal e iban más allá de los «case-specific triggers» (diseño, implementación y características del contexto). De forma similar, aplicando la lógica de los mecanismos a la evaluación de políticas públicas, Pawson (2002) mostró cómo políticas que funcionaban a través del mecanismo «naming and shaming» dependían de la interacción de las características del sistema de seguimiento y control (habilidad de identificar un mal comportamiento), del público (reacción ante un mal comportamiento) y del ente de control (sensibilidad a la vergüenza). Así, se dio cuenta de que centrándose en los mecanismos podía ir más allá de las singularidades de los casos y viajar entre distintas prácticas². Siguiendo esta lógica, el análisis del caso de Alcalá finalizará recombinando los elementos causales identificados en tres configuraciones que podrían inspirar a los «designers» interesados en la participación social.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS Y CARACTERIZACIÓN DEL CASO

A continuación se presenta el caso de estudio, comenzando con una breve descripción de la política analizada, siguiendo con la selección del caso y terminando con un breve resumen de la iniciativa de regeneración de Alcalá de Guadaíra.

² Por ejemplo, las opiniones de los restaurantes podían ser consideradas una buena práctica para la utilización eficaz del mecanismo «naming and shaming» en el ámbito de los servicios públicos (Pawson y Tilley, 1997).

Programa URBANA, una política de desarrollo local

El caso se inscribe dentro de las políticas inspiradas en el «enfoque de desarrollo local» (de Gregorio, 2010), definido como un proceso a través del que un número de instituciones y/o personas locales se movilizan en una determinada localidad con el objetivo de crear, reforzar y establecer actividades que utilicen de la mejor manera posible los recursos del territorio (Grefe, 1990). El objetivo final es mejorar las condiciones de vida, especialmente en áreas desfavorecidas, contribuyendo «towards the goal of strengthening local participation and democracy» (OECD, 2001: 22). Este tipo de políticas se caracterizan en su diseño por: a) la multisectorialidad o carácter holístico de las intervenciones, b) la «territorialización» o enfoque «area-based», c) la utilización de herramientas de la planificación estratégica, y d) la promoción de la participación de los actores sociales³.

En la literatura conviven varios términos que persiguen este mismo objetivo, como «desarrollo urbano» y «regeneración urbana». El primero, más amplio, no implica necesariamente que haya algo que «regenerar», mientras que el concepto de «regeneración» se asocia a una situación socialmente desfavorable sobre la que es necesario intervenir. El Parlamento Europeo ha propuesto que «the term urban regeneration should be replaced by the term sustainable urban development. The former implied a concern with social problems in finite areas whereas sustainable urban development is a much larger

³ Los actores sociales incluyen «employers, community and voluntary organisations, trade unions, co-operatives, development agencies, universities and so on. The mix of actors involved and their relative influence varies from country to country and from area to area. However, the involvement of networks of local people and agencies is a key defining feature of local development approaches. To an important degree this type of approach is associated with the notions of self-help, leadership, participation, co-operation and trust» (OECD, 2001: 35).

CUADRO 1. Componentes y transferibilidad de las prácticas de desarrollo local

VISIBILIDAD	COMPONENTES DEL CAMBIO	TRANSFERIBILIDAD
Baja	Ideas o conceptos Principios de acción Filosofía o manera de concebir la política	Baja
Media	Método Técnicas Conocimiento Reglas de funcionamiento	Alta
Alta	Programas Instituciones Modo de organización Implementadores Proyectos implicados	Baja

Fuente: Traducción y adaptación a partir de OECD (2001: 35).

notion» (Parkinson, 2005: 30). En el caso de URBANA, el programa utiliza el término «proyectos integrados de desarrollo urbano», pero el requisito de carácter desfavorecido⁴ de la zona de actuación hace de él un programa de regeneración urbana.

El modelo de desarrollo urbano promovido por la UE no es solo un modelo de regeneración urbana (dimensión social), también incorpora la dimensión económica, la ambiental y la gobernanza⁵. Todos estos elementos forman parte del «enfoque integrado» de desarrollo urbano, resultante de la experiencia acumulada con la implementación de la iniciativa comunitaria URBAN, que ha derivado en un modelo explícito de desarrollo urbano europeo (European Commis-

sion, 2011) y se está filtrando en los distintos Estados miembros (González *et al.*, 2017). El programa URBANA (2007-2013) es paradigmático en este sentido al asumir de manera prácticamente automática los principios de este enfoque.

El estudio de las políticas de desarrollo local desde la perspectiva de los mecanismos causales es interesante porque, a pesar de que existen múltiples estudios dedicados a la identificación de buenas prácticas y al aprendizaje (OECD, 1993, 2001; EC, 2011), no suelen tomar en consideración los mecanismos a efectos de su transferibilidad.

El programa URBANA⁶, impulsado dentro de la programación del FEDER 2007-2013, consistía en una serie de intervenciones multisectoriales (relacionadas con cuestiones ambientales, sociales, económicas, turísti-

⁴ La zona de actuación (barrio/s) de las iniciativas seleccionadas debía cumplir al menos tres de los siguientes requisitos: a) fuerte índice de desempleo; b) débil tasa de actividad económica; c) alto nivel de pobreza y exclusión; d) necesidad de reconversión resultante de dificultades económicas y sociales; e) elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados; f) bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevado índice de abandono escolar; g) nivel elevado de criminalidad y delincuencia; h) tendencias demográficas precarias; i) degradación medioambiental de la zona.

⁵ A través de los principios de participación ciudadana y partenariado.

⁶ El programa comprendía dos subprogramas en función del tamaño de los municipios: a) el Programa URBANA, dirigido a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcanzasen dicha cifra de población; y b) el PIDLU (Programa de Desarrollo Local y Urbano), dirigido a municipios más pequeños, con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes y a diputaciones provinciales. El número de ciudades que participó en URBANA fue de 433, mientras que 55 participaron en el PIDLU.

TABLA 1. Análisis de comparación de medias

	Compromiso presupuestario n = 31	Cobertura política n = 31	Gobernanza externa n = 31
Media del grupo	30,00	27,73	22,58
Alcalá de Guadaíra	30,00	24,29	66,67

Nota: Todos los indicadores están calculados en escala 0-100.

Fuente: Elaboración propia.

cas, culturales, de patrimonio, nuevas tecnologías, sociedad de la información, etc.) focalizadas en una problemática localizada en el área urbana seleccionada. Las propuestas debían cumplir con una serie de requisitos formales, en particular: 1) un enfoque integrado; 2) un análisis socio-económico del área; 3) una estrategia, con objetivos y acciones definidas; 4) su alineación con las políticas de la UE, así como con las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo; 5) una descripción del sistema de gestión y seguimiento; y, por último, 6) una estrategia basada en el principio de partenariado.

Metodología para la selección del caso de estudio

La información se obtuvo de una base de datos elaborada a partir de un cuestionario (Anexo 1) administrado a las ciudades que implementaron los programas URBANA y PIDLU (Huete, Merinero y Muñoz, 2016). El primer criterio de selección de los municipios fue su similar *capacidad de implementación*, a partir del *tamaño municipal*. Se obtuvo un grupo de 38 municipios con una población entre 20.000 y 75.000 habitantes. En segundo lugar, se consideró la *importancia del programa de regeneración en la agenda del municipio*, utilizando un indicador de *compromiso presupuestario con el programa*. El grupo se redujo a 31 municipios, con una aportación presupuestaria similar al 30%. Por último, fueron analizados dos elementos del *enfoque de*

desarrollo local: la multisectorialidad de las intervenciones y el establecimiento de relaciones de colaboración con la sociedad, medidos con un indicador de *cobertura política* y de *gobernanza externa*, respectivamente (Anexo 2).

Este procedimiento arrojó resultados llamativos para el caso de Alcalá de Guadaíra, que, con una aportación presupuestaria similar a la media del grupo y una cobertura política algo inferior, presentaba un nivel de gobernanza externa (participación social) significativamente alto. Ello permitía considerarlo un caso de éxito, pues el modelo de desarrollo del programa URBANA no solo promovía una serie de objetivos concretos (*dimensión sustantiva*), sino también elementos relacionados con su proceso de diseño e implementación, como la participación social (*dimensión procedimental*).

Caracterización del caso «Centro Histórico de Alcalá. Plan Urbano de Guadaíra»⁷

Alcalá de Guadaíra (74.404 habitantes) forma parte del área metropolitana de Sevilla. El área de intervención afecta a la zona histórica de la ciudad: San Miguel, El Castillo y San José, considerados barrios vulnerables. En

⁷ Más información: http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/iu0713pidu/Documents/ANDALUC%C3%8DA/PROYECTO_URBAN_DE_ALCALA_DE_GUADAIRA.pdf [Consulta: 12/12/2017].

la memoria del programa se hace referencia a la precariedad de las construcciones existentes y a unas condiciones de habitabilidad deficientes como resultado de un proceso de crecimiento incontrolado.

La iniciativa «Centro Histórico de Alcalá. Plan Urbano de Guadaíra» se inició en 2009 y contó con un presupuesto de 14.285.714 euros. El objetivo principal era reconstruir el sistema de relaciones entre el centro histórico y el resto de la ciudad, revirtiendo las dinámicas de aislamiento y segregación urbana. Para ello, la intervención promovió actuaciones destinadas a la mejora de infraestructuras, integración social e igualdad de oportunidades, promoción de las nuevas tecnologías, programas de formación profesional y atracción de turistas.

LOS MECANISMOS CAUSALES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL CASO DE ALCALÁ

En este apartado, a partir de las entrevistas en profundidad (Anexo 4), se analizará la influencia de las *características del programa* (diseño de la política), *la acción de la Administración* (implementación propiamente dicha) y *las características del territorio y de la población objetivo* (elementos contextuales), razonando por qué cada uno de estos elementos tiene un efecto sobre la participación de los actores sociales (variable dependiente). A continuación, los diferentes elementos se agruparán en una configuración formada por el mecanismo causal, los elementos del programa y los elementos externos al programa, evidenciando la relación causal que activa el mecanismo concreto de *centralidad, percepción de eficacia y atribución de oportunidad*.

Análisis del poder causal de los distintos elementos

a) *Las características del programa*

Las políticas de desarrollo local comparten una serie de rasgos que pueden activar los

mecanismos causales de la participación social como el carácter multisectorial (u holístico) de la intervención, el foco territorial «area-based» y la gestión (estratégica) de proyectos (OECD, 1993, 2001; EC, 2010). A continuación, se analizará cómo cada una de estas características funciona en el caso de Alcalá.

La *multisectorialidad* consiste en la inclusión de medidas no destinadas únicamente a la mejora del entorno físico, sino también de otros ámbitos como el desarrollo económico, social o medioambiental. Esto hace necesario establecer alianzas con las diferentes áreas municipales que tienen relación con los ámbitos de actuación del programa. Los técnicos municipales perciben esto como una oportunidad para transformar el tradicional «modo de hacer» de la Administración. En este sentido, RA3 afirmaba: «que tengas una única subvención que te aglutine la intervención desde todos los puntos de vista, para mí, creo que es uno de los aciertos mayores que he visto yo en términos de subvenciones. [...] a mí me parece fascinante».

La inclusión de diferentes ámbitos exige un especial esfuerzo por parte de los responsables en la Administración para facilitar la interacción de los diferentes actores afectados. En relación con esto, RA1 señalaba que se trata de «un proyecto que por su característica peculiar quizá tira más de ti. Yo creo que aquí hay un componente mucho más de elemento cohesionador, mientras que en otros trabajos que yo hacía no lo tenía tanto [...] En el día a día la diferencia es esa. [...] Aquí el día a día te requiere un trabajo más transversal, es decir, necesitas estar en contacto o colaborando o cooperando mucho más frecuentemente con otras áreas municipales». Sin embargo, lejos de verse como una carga, se considera una oportunidad: «Cuanto más implicada estuviera con el proyecto, mejor. Porque así por lo menos yo podría transmitir a los demás técnicos los problemas y necesidades que nosotros tenemos. De otra manera, pues imposible» (RA2).

Además, la multisectorialidad procura nuevas oportunidades de contacto entre actores que, probablemente, de otra manera no hubieran interactuado, contribuyendo a generar un espacio propicio para la participación. En línea con esto, RA2 afirmaba que «es natural que el área de patrimonio se implique, es natural que servicios sociales se implique, o que urbanismo se implique».

Una segunda característica del programa es su *carácter territorializado* (el diseño de las actuaciones está centrado en un área claramente delimitada). Los actores políticos y administrativos deberán establecer relación con los actores directamente afectados por las actuaciones que se acometen, bien porque residen en el territorio, bien porque desarrollan una labor en él. Así, uno de los representantes de los vecinos (AAVV1) señalaba que «aquí hemos tenido muchos intentos, pero realmente no se ha llevado a cabo ninguno. Por eso no hemos estado muy receptivos, hasta que lo hemos visto a pie de calle». La «Oficina del Proyecto», una unidad administrativa *ad hoc* situada en el área, hace visible la importancia del programa en la agenda del municipio y, muy especialmente, del barrio. Dicha oficina funciona como elemento vertebrador entre el programa y la visión de técnicos y políticos, y también con los vecinos (RA1): «el proyecto incide en una zona muy concreta que es la zona del Castillo, al final lo que hicimos fue tener contacto con dos entidades vecinales». La definición de un área urbana concreta supone, además, una oportunidad para los actores sociales, que perciben que las actuaciones les afectan directamente. Esto les incentiva a participar en la toma de decisiones sobre iniciativas que tendrán un efecto en su realidad cercana. En este sentido, uno de los actores sociales (AVV1) manifestaba que: «Los vecinos, cuando han visto que esto está aquí, a la puerta de su casa, pues se han ido interesando mucho más con el tiempo [...] si esto va destinado a esta zona, va destinado. Si ya fuera destinado a una

zona más global, más en grande, a la vista está que nunca nos hemos visto beneficiados de todo eso».

La localización de la oficina en el barrio impacta en la ciudadanía, pues también funciona como un espacio para demandas que, en ocasiones, nada tienen que ver con el contenido del programa. Así, otro de los técnicos municipales (RA3) aseguraba que: «Ahora mismo ellos se dirigen todos a la oficina URBANA, sea el problema que sea y tengan lo que tengan, aunque sea, es que se me ha reventado una tubería de mi casa, ellos van a la oficina URBANA, luego ahí ya se lo derivan para el departamento que sea, pero lo que estoy viendo por parte del barrio e incluso de las asociaciones, es que nos están viendo como un punto donde ellos pueden acceder para llegar a otro... a otra serie de necesidades que quieren que se escuchan, no?». De la misma forma, una de las vecinas (V1) afirmaba que: «Vamos a la oficina para todo».

El *enfoque de gestión (estratégica) de proyectos* (realización de un diagnóstico previo, elaboración de un plan de acción, establecimiento de indicadores, etc.) es otra característica de este tipo de programas. Su implementación debe adecuarse a un calendario establecido y a unos requisitos técnicos estrictos. Así, RA1 afirmaba que «un proyecto de estas características, para hacerlo, requiere una implicación exhaustiva». Los actores sociales ven en estos requerimientos de procedimiento una garantía y, por tanto, un incentivo para participación en el programa. Así, uno de los miembros de las organizaciones ciudadanas (AVV1) afirmaba que «el programa estaba escrito, tenía unas fechas, tenía un dinero y había que emplearlo [...] yo creo que ellos han tenido que estar pendientes porque tenían una supervisión europea y esto lo tenían que llevar a rajatabla o teníamos un problema de tener que devolver muchos millones de pesetas y hombre [...] a la vista está que han tenido que preocuparse».

Los requerimientos son vistos por la ciudadanía como garantía de transparencia y eficacia. Así, mientras AVV1 señalaba que «está claro que con el URBANA sí que hemos tenido más claridad a la hora de conocer el proyecto, de conocer cómo se iba a gestionar todo, cómo iba todo el procedimiento, porque realmente teníamos contacto cercano y diario». Para los técnicos municipales, este enfoque atribuye credibilidad al proyecto. En este sentido, RA2 afirmaba que «estas cosas obedecen normalmente a dos claves: una, compartir objetivos, que tus objetivos sean los mismos que los míos; y otra, la credibilidad, que yo quedo un poco a la expectativa en el primer momento, cuando tú me demuestras que eres creíble, fiable con aquello que me estás contando y verdaderamente empieza a darme frutos pues yo me embarco contigo».

El ser una iniciativa promovida por la UE actúa como un «sello de garantía» que condiciona la gestión del proyecto y la rendición de cuentas. Así, uno de los vecinos (V2) señalaba que «gracias a Dios que la mayor parte del dinero viene de la Unión Europea, que si no nos hubiéramos quedado colgados mucho tiempo [...] Cuando vi la UE, claro, me dio más confianza en ese tema y yo espero que esa gente sea más seria y que exijan los proyectos comenzados y terminados». De este modo, los programas de desarrollo local cofinanciados por la UE constituyen una oportunidad, tanto para los actores políticos y administrativos como para la sociedad local. A este respecto, RA1 señalaba, en relación con la implicación de los políticos, que «han entendido sobre todo la oportunidad en un momento tan difícil como el que se ha vivido a nivel presupuestario y económico, es decir, que yo creo que han entendido que teníamos una oportunidad de hacer cosas en el marco de este proyecto y hacerlas». Por su parte, RA2 ponía de manifiesto que «URBANA nos ha aportado recursos económicos y administrativos suficientes como para poder llevar

a cabo proyectos que, probablemente, sin URBANA nosotros solos no hubiéramos podido [...] URBANA ha podido trabajar durante mucho tiempo unos mismos fines, con lo cual ha ido sumando capas en esa participación».

b) La acción de la Administración local

La «capacidad administrativa» constituye uno de los principales factores que favorecen los buenos resultados de un programa. De este modo, parece lógico pensar que la Administración local puede tanto promover como dificultar el desarrollo de la participación social.

En el caso de Alcalá, la naturaleza ejecutiva de las intervenciones tuvo un efecto positivo sobre la participación porque se trasladó a la ciudadanía la impresión de que las actuaciones ya estaban listas para su implementación y que no había tiempo que perder. En otras palabras, si querían que sus demandas fueran consideradas tenían que implicarse en el proceso. Esta idea emerge del relato de AVV1, al señalar: «El programa estaba escrito, tenía unas fechas, tenía un dinero y había que emplearlo». Si bien este tipo de prácticas difícilmente pueden formar parte de un manual de participación, lo cierto es que sí permite realizar consideraciones de interés, en tanto que la ciudadanía y las asociaciones de los barrios desfavorecidos no suelen tener recursos para involucrarse en procesos de toma de decisiones largos.

En la fase de implementación, la Administración local desempeñó un rol activo en la implicación de los actores sociales a través de una estrategia basada en informar, escuchar y llevar a cabo una toma de decisiones participativa. RA1 señala: «El movimiento que tú ves ahora en la Oficina, evidentemente no lo teníamos, ese fue el primer mecanismo: informar mucho más de lo que habían informado. Porque tú ibas al barrio, y hoy en día irás y hay muchos vecinos que todavía no se han enterado de lo que vamos a hacer,

pero ya hay mucha gente que si tú le hablas del URBANA sabe lo que es, lo que se puede hacer, lo que no se puede hacer, y después hemos ido intentando incorporar a las entidades en determinados proyectos que hemos ido ejecutando». La Administración desplegó una estrategia de construcción de credibilidad para que los actores sociales participaran. En concreto, puso el acento en la movilización de las diferentes asociaciones vecinales como puente con la ciudadanía: «Era necesario tener una asociación para aprovechar la relación [...] eso nos permite al menos tener un enlace, y nos permite conocer a más gente [...] Hoy en día, dos años después, nosotros tenemos credibilidad en el barrio para acceder directamente a la gente del barrio». La clave, tal como señalaba RA2, se encuentra en la credibilidad, fundamentada en el planteamiento de objetivos comunes entre la Administración y la ciudadanía, así como en la consecución de los mismos: «estas cosas obedecen normalmente a dos claves: una compartir objetivos [...], y otra la credibilidad. Yo me quedo un poco a la expectativa en un primer momento. Cuando tú me demuestras que eres creíble, fiable con aquello que me estás contando y verdaderamente empieza a darme frutos, pues yo me embarco contigo».

Con el paso del tiempo, esta labor se fue transformando, tratando de incorporar a los actores locales en la toma de decisiones respecto de las actuaciones a acometer. RA1 manifestaba que: «Lo que nosotros hemos intentado es que la gente también vaya adquiriendo cierta autonomía en determinadas actividades que pueden ser buenas para el barrio [...] hemos ido ejecutando actuaciones en las que ha habido consenso. Por ejemplo, hemos puesto en marcha un programa de refuerzo escolar porque en las reuniones que teníamos la gente nos decía que era una buena actividad». Además, la organización de estas actividades se convirtió en una herramienta esencial para conocer las demandas la ciudadanía: «Nosotros el pulso

del barrio lo vamos tomando con esas actividades que vamos construyendo, a partir de las demandas de ellos» (RA1).

c) *Las características de los destinatarios*

Un tercer factor con poder causal sobre la participación social son las *características de los destinatarios*. Los residentes de estos barrios presentaban unos significativos índices de exclusión⁸ y vulnerabilidad⁹. Además, el barrio presentaba un tejido social débil, debido a que a lo largo de los años habían ido desapareciendo las asociaciones existentes (vecinales, de mujeres, juveniles, etc.). Esto hace que algunos elementos del programa hayan funcionado de forma peculiar sobre la participación.

Es relevante preguntarse qué oportunidad representaba un proyecto de estas características para este tipo de población. La existencia de financiación de la UE, adicional a la existente habitualmente para la intervención de los barrios, era un elemento motivador para su implicación. En este sentido, el técnico responsable del programa (RA1) señalaba: «[...] el motivo que hace movilizarse a un grupo de personas es la oportunidad económica... Para mí, el principal motivo para movilizarse la gente no ha sido el bien

⁸ La memoria del programa URBANA señala la existencia de una especial vulnerabilidad en la zona objeto de intervención, especialmente en El Castillo-San Miguel, con una cobertura por parte de las Unidades de Trabajo Social que llega el 56,05%, siendo un 14,70% en la zona centro y el 16% en el barrio de San José (Ayuntamiento de Alcalá, 2007).

⁹ Los barrios objeto de intervención presentan las mayores tasas de dependencia de la ciudad, concretamente El Centro (57,12%) y San José (52,08%). Junto a ello, el 22% de las personas mayores viven solas y presentan déficits de salud física y psíquica. El barrio de El Castillo cuenta con un 15% de pobreza infantil. La prevalencia de alcoholismo y otras toxicidades en el barrio de El Castillo alcanza el 19%, cinco veces superior a la media del municipio. La cuarta parte de la población del barrio es de raza gitana. Prácticamente la mayoría presenta situaciones de necesidad relacionadas con la inclusión social. La prevalencia de situaciones de mujeres víctimas de violencia de género en el área de San Miguel-El Castillo duplica a la del conjunto del municipio.

del barrio. Sin embargo, hay un grupo de gente que aunque ese fue el principal motivo que llamó la atención e hizo tener un primer interlocutor». En este ambiente sociodemográfico se constituye un sistema de interacción propicio para lograr los niveles de participación. En esta línea, RA2 señalaba también que: «Cuando se organizaron las jornadas medievales, pudieron poner una barra y el parking para gestionarlos ellos [los vecinos]. Entonces ellos han visto que tienen la posibilidad de sacar un trabajo y un rendimiento a aquel espacio. Lo han pasado de ver como sitio de “esto es mío y me molesta que vengas”, a “esto es más mío que tuyo”, pero si conseguimos que la gente venga, yo puedo sacar un rendimiento de aquí». Esta misma lógica se encuentra en los discursos de los vecinos, afirmando su representante (AAVV1) que «nos puede dar de comer, podemos montar nuestro negocio y puede ser nuestra salvación, nuestro futuro o nuestro otro plan aparte de nuestros trabajos».

Por otra parte, las características de la población han determinado, en buena medida, no solo los niveles de participación, sino también los asuntos por los que la población se ha movilizado. Así, RA1 señalaba que: «Se moviliza entre el 15 al 20% de la población del barrio y el resto está en su problemática individual y se mueve de forma individual. Y las dos cosas que han movilizado el barrio, no a través de las AAVV, cuando se habla de empleo o de vivienda [...] ahí tú montas una reunión y dices vamos a hablar de empleo [...] pues te falta sitio». La situación de carencias básicas de la población hizo que limitasen su interés a asuntos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, como el empleo o la vivienda.

Por último, en relación a los costes asociados a la participación, V1 afirmaba: «Hombre, yo sí, por ejemplo, mi marido está trabajando y mi casa está bien, yo sí participaría. Pero yo antes mi casa, mi comida y mis hijas [...] Sí que es verdad que si quieres ayudar a tu barrio tienes que tener tiempo

de ir para allí y para aquí y eso es lo que yo no tengo». De la misma forma, V2 manifestaba que «mi mayor problema es la economía, en mi propia familia, a lo mejor eso me evita participar más [...] me gustaría participar más, pero claro, primero tengo que buscar economía para sobrevivir». Los discursos revelan que la condición de «desfavorecido» tiene que ver con la habilidad para desarrollar la acción colectiva. También que en la participación de la población ha influido que URBANA constituyese el primer intento de desarrollo del área. AVV1 señala que «llevamos aquí treinta años esperando que hagan reformas en la calle, esperando a que hagan muchísimas cosas que nunca se han hecho y era la oportunidad de que nos escuchen [...] esto ha sido un barrio marginal toda la vida y era pues darnos a conocer, levantar nuestro barrio, cambiar la ideología de un pueblo, quitarnos etiquetas e intentar que ellos nos entiendan también». Esta circunstancia motivó que, siendo la primera intervención de estas características en la zona, URBANA fuese reconocida no solo como una gran oportunidad para mejorar las condiciones del barrio, sino para interactuar con la Administración. Este hecho otorgó una mayor centralidad al proyecto en la zona, convirtiéndolo en una referencia para la ciudadanía, incluso sobre cuestiones que iban más allá de los objetivos del propio proyecto.

Reconstruyendo los mecanismos causales

Una vez identificada la influencia de las características del diseño del programa, la acción de la Administración local y las características de los destinatarios en relación con la participación social, los diferentes elementos que activan un mismo mecanismo causal se agruparán en una configuración (cuadro 2).

El primero de los mecanismos es la «centralidad» del programa. Este mecanis-

mo recuerda al «focusing event», tratado en la literatura sobre «emergency management» (Birkland, 1998) y «agenda setting» (Kingdon, 1984), utilizado para explicar cómo, al ser un programa nuevo e importante, tiende a focalizar la atención de la Administración (Busetti y Dente, 2018). En este sentido, una de las razones principales por las que URBANA ha logrado la implicación de los actores sociales es su notoriedad en el barrio. El carácter territorializado facilita su percepción como un proyecto del barrio, potenciada por la localización de la oficina del proyecto en la zona, que dota al programa de fortaleza y lo convierte en una referencia «física» a disposición de la ciudadanía todo el tiempo. A su vez, estos elementos del programa interactuaron con dos factores de contexto que contribuyeron a reforzar su centralidad. En primer lugar, URBANA era la primera intervención de estas características que había sido desarrollada en ese territorio. Los actores sociales percibían el programa como un «portal» para comunicarse con la Administración, incrementando su alcance e importancia. El segundo elemento era el hecho de que las asociaciones vecinales viesan el programa como un proceso relevante para consolidar su presencia en el barrio y su relación con la Administración. Esto explica el paso de una

situación de práctica inactividad hacia un mayor dinamismo asociativo.

El segundo mecanismo es la «percepción de eficacia» asociada al programa. La literatura habla de «mechanisms of hope», que activan la defensa de la innovación y las reformas a pesar de las dificultades de implementación, o de «legal accountability perception», un mecanismo de atribución reputacional basado en la percepción de una mayor capacidad institucional para cumplir los objetivos y rendir cuentas (Vecchi, 2013). Las características del programa de «multi-sectorialidad» y «estilo de gestión», además de su origen comunitario, contribuyeron a que la ciudadanía percibiese la actuación de la Administración de forma diferente y una mayor confianza en que la participación merecía la pena. Sin embargo, esto hubiera servido de poco si otros factores, que nada tenían que ver con las características del diseño, no hubieran entrado en escena. El hecho de que la fase de diseño ya hubiera sido completada y que las intervenciones estuvieran listas para ser implementadas aumentaron la participación, al procurar objetivos claros y reducir la incerteza.

El tercer mecanismo es la «atribución de oportunidad», que activa la movilización de un público «inerte» cuando este percibe que

CUADRO 2. *Configuración de elementos y mecanismos causales de la participación social en el programa URBANA de Alcalá de Guadaíra*

Mecanismos (por qué funciona)	Elementos del programa	Elementos externos al programa
Centralidad	Enfoque territorializado + Oficina local del proyecto	- Primera vez que se intervenía en esa zona - Particularidad de la dinámica asociativa (existencia de conflictos entre las asociaciones)
Percepción de eficacia	Enfoque multisectorial + Enfoque de gestión (estratégica) de proyectos	- Todo está listo para ser implementado (hay financiación, se sabe qué hacer y dónde hacerlo)
Atribución de oportunidad	Enfoque territorializado + Enfoque multisectorial + Tipo de intervenciones (con beneficio individual/colectivo)	- Bajo nivel socioeconómico de la población

Fuente: Elaboración propia.

se abre una ventana de oportunidad (Mc Adam *et al.*, 2001; Barzelay, 2007; Vecchi, 2013; Buseti y Dente, 2018). En el caso de Alcalá, el programa activó la participación porque hizo entender a la ciudadanía que su buena implementación podría procurarles beneficios directos. Junto a las características del diseño, el modo en que fue abordada la intervención y cómo sus beneficios fueron distribuidos entre los destinatarios resultó particularmente relevante. La posibilidad de participar en una distribución individual de los beneficios del programa fue clave a la hora de explicar las dinámicas de participación. Este efecto fue claramente amplificado por el bajo perfil socioeconómico de los destinatarios.

CONCLUSIONES

La aplicación del enfoque de los mecanismos causales ha permitido obtener una mejor comprensión de las razones de la participación social, a partir de la reconstrucción de un modelo causal que incorpora los elementos del programa y los elementos externos al mismo, las interacciones entre ellos y de estos con el resultado. Los tres elementos que han tenido influencia en la participación social son las *características del diseño del programa* (multisectorialidad, carácter territorializado y enfoque de gestión); la *acción de la Administración local* en la fase de implementación, y las *características de la población objetivo* (perfil socioeconómico bajo). Estos elementos han sido recompuestos en configuraciones que los ponen en relación con los *mecanismos causales* de *centralidad*, *percepción de eficacia*, *atribución de oportunidad*.

La identificación de estas configuraciones tiene implicaciones teóricas y prácticas. A nivel teórico, ayuda a que el diseñador no se detenga únicamente en las características de diseño a la hora de formular un programa y considere modelos causales más comple-

tos acerca de cómo funcionan las políticas. A nivel práctico, mejora la posible transferibilidad del caso, ya que, a pesar de que las características del diseño sean fácilmente replicables, algunos factores causales referidos a los contextos o las características de los destinatarios pueden no encontrarse en otros casos, limitando los efectos del diseño. Lo que habría que tratar de reproducir sería el mecanismo subyacente al programa. Esto podría requerir una transformación del diseño del programa con el fin de reproducir la misma relación causal.

En el mecanismo de centralidad de Alcalá, por ejemplo, el carácter territorializado y tener una oficina en el barrio son características comunes al diseño de las políticas de desarrollo local. Sin embargo, estos elementos del programa producen el efecto descrito solo gracias a ciertas características contextuales como, por ejemplo, ser el primer proyecto llevado a cabo en el barrio. Aunque esta última no es una característica fácil de encontrar en otros casos, si los diseñadores saben cuál es el mecanismo causal pueden idear otros elementos de diseño capaces de activar el mismo mecanismo (por ejemplo, trasladando los servicios locales a la oficina del programa ubicada en el barrio o colocando otros proyectos existentes bajo el paraguas del programa, lo que aumentaría la percepción de centralidad de los actores locales). La comprensión de los mecanismos causales permite a los diseñadores ser adaptativos y transformadores. Entendiendo cuál es el mecanismo que funciona en un caso, bastaría activarlo a través de un diseño diferente.

Por último, el caso revela un ámbito prometedor para el estudio de la gobernanza, que puede ayudar a una mejor comprensión de cómo, tal y como asegura la literatura (OECD, 2001: 22), las políticas de desarrollo local contribuyen al fortalecimiento de la participación local y, en definitiva, de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Rod y Rossignolo, Cristiana (2009). «An 'Explicit' EU Urban Policy Alter a 'Learning' Phase?». Paper presentado en *II European Urban Research Association Conference*. Madrid (3-5 junio).
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bardach, Eugene (2004). «The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?». *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2): 205-220.
- Barzelay, Michael (2007). «Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research». *Governance*, 20(3): 521-543.
- Beach, Derek y Pedersen, Rasmus Brun (2013). *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Bhaskar, Roy (1978). *A Realist Theory of Science*. Brighton: Harvester Press.
- Birkland, Thomas A. (1998). «Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting». *Journal of Public Policy*, 18(1): 53-74.
- Busetti, S. y Dente, B. (2018). «Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach». *Public Policy and Administration*, 33(1): 46-65.
- Considine, Mark; Alexander, Damon y Lewis, Jenny M. (2014). «Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach». *Policy sciences*, 47(3): 209-225.
- Dror, Yehezkel (1971). *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier Publishing Company.
- Dryzek, John S. (1983). «Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design». *Journal of Public Policy*, 3(04): 345-367.
- European Commission (2010). *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011). *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Elster, Jon (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia G. y Lynch, Julia F. (2009). «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis». *Comparative Political Studies*, 20(10): 1-24.
- Gerring, John (2010). «Causal Mechanisms, yes but...». *Comparative Political Studies*, 43(11): 1.499-1.526.
- Goggin, Malcom L.; Bowman, Ann O.; Lester, James P. y O'Toole, Laurence J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little Brown.
- González Medina, Moneyba; Gregorio Hurtado, Sonia de; Huete García, María Ángeles y Carpenter, Juliet (2017). «Europeización y política urbana de la UE: impacto en las agendas urbanas nacionales de España, Francia, Italia y Reino Unido». Comunicación presentada en el *XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*, Santiago de Compostela (20-22 septiembre).
- Greffe, Xavier (1990). *Le Développement Économique Local*. Brussels: Commission Européenne DGVI.
- Gregorio Hurtado, Sonia de (2010). «El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España». *Ciudades*, 13: 39-59.
- Gutiérrez Palomero, Aaron (2010). «La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea». *Papeles de Geografía*, 51-52: 159-167.
- Hedström, Peter y Swedberg, Richard (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher C. y Margetts, Helen Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoppe, Robert (2017). «Heuristics for Practitioners of Policy Design: Rules-of-thumb for Structuring Unstructured Problems». *Public Policy and Administration*. DOI: 10.1177/0952076717709338.
- Howlett, Michael (1991). «Policy Instruments, Policy Styles, And Policy Implementation». *Policy Studies Journal*, 19(2): 1-21.
- Huete García, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael y Muñoz Moreno, Rocío (2016). «Urban Regeneration Policy from the Model of Inte-

- grated Urban Development in the European Union: An Analytical Approach Based on the Study of Spanish cities». *Local Government Studies*, 42(2): 267-286.
- Ingram, Helen y Schneider, Anne (1990). «Improving Implementation through Framing Smarter Statutes». *Journal of Public Policy*, 10(1): 67-88.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2007). «Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments —From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance*, 20(1): 1-21.
- Mahoney, James (2003). «Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms». *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, PA, vol. 28.
- Mahoney, James (2007). «Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms». *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, PA, vol. 28.
- May, Peter J. (2012). «Policy Design and Implementation». En: Peters, B. G. y Pierre, P. (eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Mayntz, Renate (2004). «Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena». *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2): 237-259.
- Mazmanian, Dan y Sabatier, Paul (1983). *Implementation and Public Policy*. Glendale, Illinois: Scott, Foresman.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney y Tilly, Charles (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Kenneth J. (1999). «Are We Sure Lasswell Did It This Way?». *Policy Currents*, 9(1): 5-8.
- OECD (1993). *Territorial Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Best Practices in Local Development*. Paris: OECD.
- O'Toole, Laurence J. (1986). «Policy Recommendations for Multi-actor Implementation». *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- O'Toole, Lawrence J. (2004). «The theory-practice issue in policy implementation research». *Public administration*, 82(2): 309-329.
- Overman, E. Sam y Boyd, Kathy J. (1994). «Best Practice Research and Bureaucratic Reform». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4: 67-83.
- Parkinson, Michael (2005). «Urban Policy in Europe: Where Have we Been and where Are we Going?». Informe elaborado en el marco del Proyecto NODE sobre *European Metropolitan Governance*, Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Pawson, Ray (2002). «Evidence and Policy and Naming and Shaming». *Policy Studies*, 23(3): 211-230.
- Pawson, Ray y Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation*. University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.
- Rihoux, Benoît y Ragin, Charles C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. London: Sage.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel (1983). «Policy implementation». *Encyclopedia of Policy Sciences*. New York: Marcel Dekker.
- Schneider, Anne e Ingram, Helen (1988). «Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design». *Journal of Public Policy*, 8(1): 61-80.
- Simon, Herbert A. (1969). *The Sciences of the artificial*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Steel, Daniel (2007). *Across the Boundaries: Extrapolation in Biology and Social Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Steel, Daniel (2008). *Across the boundaries: Extrapolation in biology and social science*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (2001). «Mechanisms in the Political Processes». *American Political Science Review*, 4: 21-41.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl E. (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual

Framework». *Administration and Society*, 6(4): 445-488.

Vecchi, Giancarlo (2013). «Studying Good Practices to Lesson Drawing and Transfer: Introduction to the Causal Mechanisms Approach – A Propos-

al for Exchanges Among European Networks on Time-Oriented Policies». En: Henckel, D.; Thomai, S.; Konecke, B.; Zedda, R. y Stefano, S. (eds.). *Space-Time Design of the Public City*. Berlin: Springer.

RECEPCIÓN: 05/05/2017

REVISIÓN: 02/11/2017

APROBACIÓN: 08/02/2018

ANEXO 1. FICHA TÉCNICA DEL CUESTIONARIO

	Municipios con más de 50.000 habitantes	Municipios entre 20.000-50.000 habitantes
Nº total de ciudades con programa URBANA	43	55
N (muestra)	39	30
Tasa de respuesta (%)	90,69	54,54
Nivel de confianza (%)	95,5	95,5
Periodo de realización del trabajo de campo	Dic. 2010-nov. 2011	Dic. 2010-nov. 2011

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2. DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES UTILIZADOS PARA LA SELECCIÓN DEL CASO

GOBERNANZA EXTERNA		
Áreas de cooperación	Actores implicados	Fórmula
Colaboración con los actores de la sociedad local	Empresas	(Número de actores de la sociedad local/Número de actores con los que se colabora en el programa) *100
	Entidades civiles	

P9. ¿Podría indicar, en la siguiente tabla, para cada uno de los colectivos que se le muestran, el número de los mismos que EXISTEN en el municipio (P9a) y cuántos de ellos HAN PARTICIPADO en el Programa URBANA (P9b) a través de algún mecanismo de participación? Para añadir más colectivos, puede agregar tantas filas como sea necesario.

NÚMERO DE que EXISTEN en el municipio (P9a)	... que PARTICIPAN en el programa (P9b)
1. Asociaciones de EMPRESARIOS		
2. Asociaciones de MUJERES		
3. Asociaciones de INMIGRANTES		
4. Asociaciones VECINALES		
5. Asociaciones CULTURALES/RECREATIVAS/DEPORTIVAS		
6. Asociaciones de BIENESTAR SOCIAL		
7. CIUDADANOS individualmente		
8. Otras (por favor, especificar cuáles)		
8.1. _____		
8.2. _____		

COBERTURA POLÍTICA	
Áreas de política incluidas en el programa	Fórmula
A1: Promoción de la Sociedad de la información A2: Promoción económica A3: Mejora del ambiente natural y de la calidad medioambiental A4: Mejora de la accesibilidad y movilidad A5: Protección y preservación del patrimonio A6: Promoción de la conciliación familiar y la cohesión social B1: Equipamientos e infraestructuras necesarias para el reforzamiento de la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales	(Número de áreas de política pública susceptibles de intervención/Número de áreas de política pública implicadas en el programa) *100

Fuente: Elaboración propia.

P13. Como sabe, la Base 7ª de la convocatoria hace referencia al carácter integrado de los proyectos, estableciendo que las actuaciones planteadas por los municipios deberán incluir, AL MENOS, DOS de los ámbitos de actuación recogidos en Base 1ª.3 de la citada convocatoria. Por favor, indique, para cada una de las actuaciones de su municipio, los ámbitos de actuación que abarcan. Señale con un aspa (x) tantas respuestas como correspondan, para cada actuación. Para añadir más actuaciones, puede agregar tantas filas como sea necesario. (Nota: a pie de tabla se muestran los enunciados de cada uno de los ámbitos de actuación referidos en la Base 1ª.3 de la convocatoria).

Denominación de la ACTUACIÓN	Ámbitos de la actuación (Base 1ª.3 de la convocatoria) (*)						
	A1.	A2.	A3.	A4.	A5.	A6.	B1.
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							

(*) **Los ámbitos de actuación definidos en la Base 1ª.3 de la convocatoria son los siguientes:** **A1.** Fomento de la sociedad de la información y NTIC; **A2.** Promoción económica; **A3.** Mejora del entorno natural y calidad medioambiental; **A4.** Mejora de la accesibilidad y movilidad; **A5.** Protección y preservación del patrimonio; **A6.** Promoción de la conciliación familiar y cohesión social; **B1.** Equipamientos e infraestructuras necesarios para la potenciación de la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales.

ANEXO 3. LISTADO DE MUNICIPIOS DE LOS CUALES SE EXTRAE EL CASO DE ESTUDIO

Alcalá de Guadaíra	Lucena
Alcantarilla	Martos
Algemesí	Mérida
Almansa	Morón de la Frontera
Almendralejo	Motril
Azuqueca de Henares	Palma del Río
Baena	Plasencia
Baza	Priego de Córdoba
Cabra	Quart de Poblet
Carballo	Requena
Cullera	Siero
Ferrol	Vélez-Málaga
Laguna de Duero	Villarrobledo
Lebrija	Villena
Linares	Yecla
Loja	

ANEXO 4. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD REALIZADAS

Para llevar a cabo la selección de los actores a entrevistar, se consideró el conjunto de agentes con diferente implicación con el programa. Así, se seleccionaron técnicos dentro de la Administración local y relacionados con las diferentes áreas municipales implicadas en su implementación; actores de la sociedad civil local que tuvieran alguna participación y, finalmente, ciudadanos o vecinos del barrio que en algún momento participaron en el programa.

Actor	Codificación en el texto
Representante de la Administración Local. Director del programa URBANA	RA1
Representante de la Administración Local. Técnico de Patrimonio	RA2
Representante de la Administración Local. Técnica de Turismo	RA3
Vecina del Barrio del Castillo	V1
Vecino del Barrio del Castillo	V2
Representante Asociación de Vecinos/as	AVV1
Responsable empresa local	EL1

Causal Mechanisms of Social Participation: an Application to Urban Regeneration

Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana

Simone Busetti, Moneyba González Medina, María Ángeles Huete García and Rafael Merinero Rodríguez

Key words

- Public Policy Design
- Local Development
- Causal Mechanisms
- Social Participation
- URBANA Programme
- Policy-Transfer

Palabras clave

- Diseño de políticas públicas
- Desarrollo local
- Mecanismos causales
- Participación social
- Programa URBANA
- Transferibilidad

Abstract

A focus on “causal mechanisms” aids in identifying the causal powers of the different factors that intervene in carrying out a specific policy and in defining the configuration of elements that produce a certain result. This approach was applied in the case of the URBANA programme (2007-2013) in Alcalá de Guadaíra (Spain), where there was a significant increase in social participation in comparison to other municipalities participating in the same programme. Through studying this case, a theory aimed at discovering the causal mechanisms that triggered this result was constructed, with its possible transferability in mind. A quantitative methodology was applied to select the case, while in-depth interviews with various actors involved in the initiative were used to identify the causal mechanisms.

Resumen

El enfoque de los «mecanismos causales» ayuda a identificar el poder causal de los distintos factores que intervienen en una política concreta y a definir la configuración de elementos que produce un determinado resultado. Este enfoque se aplica al caso del programa URBANA (2007-2013) de Alcalá de Guadaíra (España), que presenta un incremento significativo de la participación social en comparación con los demás municipios que participaron en el programa. A partir de su estudio, se realiza un ejercicio de construcción teórica dirigido a descubrir los mecanismos causales que han desencadenado este resultado, pensando en su posible transferibilidad. Para la selección del caso, se ha aplicado una metodología cuantitativa; mientras que para la identificación de los mecanismos causales se han realizado entrevistas en profundidad a diversos actores implicados en la iniciativa.

Citation

Busetti, Simone; González Medina, Moneyba; Huete García, María Ángeles and Merinero Rodríguez, Rafael (2018). “Causal Mechanisms of Social Participation: an Application to Urban Regeneration”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 164: 77-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.164.77>)

Simone Busetti: Politecnico di Milano Dipartimento di Ingegneria Gestionale (Italia) | simone.busetti@polimi.it
Moneyba González Medina: Universidad Autónoma de Madrid | moneyba.gonzalez@uam.es
María Ángeles Huete García: Universidad Pablo de Olavide, Sevilla | mahuegar@upo.es
Rafael Merinero Rodríguez: Universidad Pablo de Olavide, Sevilla | rmrerrrod@upo.es

INTRODUCTION

Public policy analysts hope to solve collective problems through the very design of public policies (Simon, 1969; Dror, 1971; Dryzek, 1983). However, practice has shown that design alone does not guarantee success (Schneider and Ingram, 1988; Considine *et al.*, 2014; Hoppe, 2017). The biggest challenge for a *policy designer* is taking into account other factors that, in combination with the design of a policy programme, could affect the outcome of the policies. Implementation studies (from Presmann and Wildavsky, 1984 onwards) reveal a variety of factors that interact with design, affecting the functioning and the result of policies. Therefore, in order to improve the learning of best practices, some authors (Bardach, 2004; Barzelay, 2007; Buseti and Dente, 2018) have proposed focusing research on the causal mechanisms underlying such practices, with the aim of revealing the factors that explain their success and incorporating them into the design of new policies.

In line with this focus, this article examines the success of the URBANA programme in the Spanish city of Alcalá de Guadaíra (Andalusia). This initiative had important results in terms of social participation. The programme, promoted by the government of Spain and co-financed with the European Regional Development Fund from 2007-2013, fostered innovative actions of urban regeneration that, based on an integrated approach, addressed social, economic and environmental problems in a specific place. Although social participation was a defining feature of the programme, its results at the national level were very uneven. The case of Alcalá de Guadaíra stands out because of the significant increase in social participation that occurred, generating interest in finding out the causes (causal mechanisms) behind this.

To this end, we begin with a review of the literature on causal mechanisms and their

usefulness in analysing public policies. Next, we present the case study, describing the characteristics of the policy, the selection methodology and the characteristics of the city of Alcalá de Guadaíra. The third section analyses the causal power of the different factors that affected the result, recombining them in a configuration that allows us to trace the sequence that activated the mechanisms explaining participation. Finally, the conclusions focus on concrete mechanisms and their possible transferability.

INVESTIGATING THE SUCCESS OF PUBLIC POLICIES THROUGH CAUSAL MECHANISMS

Studying success in public policy requires that we take into consideration the interaction of design, implementation and the context of the policy. Synthetic models of implementation, such as those of Van Meter and Van Horn (1975), Sabatier and Mazmanian (1983) or Goggin *et al.* (1990), considered design as a fundamental factor in the implementation and therefore, success of a policy. Design has also been a central concern for the “top-downers” in literature on implementation (Pressman and Wildavsky, 1984; Bardach, 1977).

Recent literature explicitly relates design and implementation (May, 2012). However, despite suggesting a wide variety of variables that are relevant “on the ground” (O’Toole, 1986) and instruments for design (Hood and Margetts, 2007; Howlett, 1991, Lascoumes and Le Galès, 2007), these studies have been criticised for their limited capacity to address the reality of public policies (O’Toole, 2004; Hoppe, 2017). One of the reasons for this, noted in the studies on implementation, was the high number of variables affecting the validity of the hypotheses – Meier identified “forty-seven variables that completely explain five case studies” (1999: 5). Synthetic models have tried

to simplify this scenario by identifying groups of relevant variables. For example, Mazmanian and Sabatier (1983) identified three clusters: “statutory”, “implementation”, and “contextual” variables, which could be a good starting point to construct hypotheses and test them in a more rigorous way (Goggin *et al.*, 1990).

The interest in causal relationships in public policy literature is not new. Schneider and Ingram (1988) proposed a comparative approach to dissect policies and examine their structure. They analysed why and how public policy instruments produced desired results. In his “lesson-drawing” studies, Rose (1993) constructed a causal model for programmes that included all of the relevant elements in practice as a preliminary step to learn about and transfer experiences. This model is not a mere description of the design of a programme, nor a “checklist” of requirements, but rather an abstract model that specifies the causal relationships between programme elements and their effects, also including any idiosyncratic features in practice.

Along the same lines, Bardach (2004) and Barzelay (2007) were interested in best practices from a theoretical point of view (Overman and Boyd, 1994). Implementation studies traditionally focused on failures. In contrast, their proposal consisted of analysing successful practices in order to reconstruct the causal mechanisms *ex post* and identify the characteristics of the design and context that supported these mechanisms. Barzelay called this procedure “extrapolative case-study”; that is, a case study aimed at performing a “theoretically-grounded” analysis that would increase certainty about the causally relevant elements and serve as a guide to reproduce success in other contexts. This procedure, similar to the “explaining-outcome case study” in the field of “process tracing” (Beach and Pedersen, 2013), is used here for the case of Alcalá, in an attempt to reconstruct *ex-post* the me-

chanisms that can explain success in promoting social participation¹.

Based on material extracted from the case, we will look for the causal variables in three clusters that affect the functioning of policies: a) the characteristics of the programme (policy design); b) the action of the administration (actual implementation) and c) the characteristics of the geographic area and the target population or “target group” (contextual factors). These clusters of variables are similar to those proposed by Mazmanian and Sabatier (1983) and constitute a further specification of Barzelay’s (2007) proposal, referring to the characteristics of context and design.

Causal analysis pursues a certain level of abstraction from the empirical material collected and generates theories that help policy designers. Thus, Barzelay (2007) grouped the causal elements of his case and provided more abstract labels (such as “attribution of opportunity/threat”) that placed the emphasis on the causal mechanism and went beyond “case-specific triggers” (design, implementation and characteristics of the context).

¹ The literature on mechanisms draws on different disciplines, such as analytical sociology (Elster, 1989; Hedstrom and Swedberg, 1998), political science (Tilly, 2001; McAdam, Tarrow and Tilly, 2001; Falletti and Lynch, 2009) and public policy evaluation (Pawson and Tilley, 1997). This has led to a multitude of definitions (Mahoney (2003) identified more than twenty), even contrasting ones (for critical reviews see Mayntz, 2004 and Gerring, 2010). Two aspects characterise the logic of mechanisms. The first refers to “generative causation” (Bhaskar, 1978), that is, the need to examine the causal properties of an object of study [public policies work because some of their components (design characteristics) trigger positive reactions in subjects (implementers and target population), who, in turn, have relevant causal powers (preferences or resources)] (Pawson and Tilley, 1997). The second aspect is that the causal logic –mechanismic causality– implies configurational thinking. A configuration is a “causal recipe” (Ragin, 2008: 10) or a “special combination of factors” (Rihoux and Ragin, 2009: xix) that leads to a result. A mechanism is conceived as a system composed of different parts that work together. Along these lines, Steel (2008: 41) defines mechanisms as “sets of interacting components”, while Elster conceives of them as “cogs and wheels” (Elster, 1989: 3).

Similarly, applying the logic of the mechanisms to the evaluation of public policies, Pawson (2002) showed how policies that worked through the “naming and shaming” mechanism depended on the interaction of the characteristics of the monitoring and control system (ability to identify bad behaviour), the public (reaction to bad behaviour) and the control entity (sensitivity to shame). Thus, he realised that focusing on mechanisms could go beyond the singularities of the cases and shift between different practices². Following this logic, the analysis of the case of Alcalá will end up recombining the causal elements identified into three configurations that could inspire “designers” interested in social participation.

METHODOLOGICAL ELEMENTS AND CHARACTERISATION OF THE CASE

In what follows we present the case study, starting with a brief description of the policy analysed. This is followed by the selection of the case and finally, we conclude with a brief description of this regenerative initiative for Alcalá de Guadaíra.

The URBANA programme: a local development policy

This case falls within policies inspired by the “local development approach” (de Gregorio, 2010), defined as a process through which a number of local institutions and/or individuals are mobilised in a specific locality to create, establish and strengthen activities using resources from the area in the best way possible (Greffé, 1990). The ultimate goal is to improve living conditions, especially in disadvantaged areas, and contribute “towards the goal of strengthening local participation and

democracy” (OECD, 2001: 22). These types of policies are characterised in their design by: a) their multi-sectoral or holistic approach, b) a “territorialisation” or “area-based” approach, c) the use of strategic planning tools and d) the promotion of participation by social actors³.

In the literature, there are several terms that refer to the pursuit of this objective, such as “urban development” and “urban regeneration”. The first, urban development, is broader and does not necessarily imply that there is something to “regenerate”, while the concept of “regeneration” is associated with a socially unfavourable situation in which it is necessary to intervene. The European Parliament has proposed that “the term urban regeneration should be replaced by the term sustainable urban development. The former implied a concern with social problems in finite areas, where sustainable urban development is a much larger notion” (Parkinson, 2005: 30). In the case of URBANA, the programme uses the term “integrated urban development projects”, but the requirement of the disadvantaged nature⁴ of the geographic area of action makes it an urban regeneration program.

³ These actors include “employers, community and voluntary organisations, trade unions, co-operatives, development agencies, universities and so on. The mix of actors involved and their relative influence varies from country to country and from area to area. However, the involvement of networks of local people and agencies is a key defining feature of local development approaches. To an important degree this type of approach is associated with the notions of self-help, leadership, participation, co-operation and trust” (OECD, 2001: 35).

⁴ The area of action (neighbourhood(s)) of the initiatives selected had to meet at least three of the following requirements: a) high unemployment rate; b) low rate of economic activity; c) high level of poverty and exclusion; d) need for reconversion resulting from economic and social difficulties; e) high number of immigrants, ethnic minorities and refugees; f) low education level, significant deficit in qualifications and high school drop-out rate; g) high level of crime and delinquency; h) precarious demographic trends and i) environmental degradation of the area.

² For example, opinions on restaurants could be considered a best practice for the effective use of the “naming and shaming” mechanism in the field of public services (Pawson and Tilley, 1997).

CHART 1. *Components and transferability of local development practices*

VISIBILITY	COMPONENT OF EXCHANGE	TRANSFERABILITY
Low	Ideas and/or concepts Principles of action Philosophy and/or way of conceiving policy	Low
Medium	Method Techniques Knowledge Operating rules	High
High	Programmes Institutions Mode of organization Practitioners Projects involved	Low

Source: Adapted from OECD (2001:35).

The model of urban development promoted by the EU is not only a model of urban regeneration (the social dimension), but also incorporates economic, environmental and governance dimensions⁵. All these elements are part of an “integrated approach” to urban development, resulting from accumulated experience in the implementation of the URBANA community initiative, which has led to the formation of an explicit model of European urban development (European Commission, 2011) that is filtering down to different member states (González *et al.*, 2017). The URBANA programme (2007-2013) is paradigmatic in this sense, adopting the principles of this approach almost automatically.

The study of local development policies from the perspective of causal mechanisms is interesting because, although there are multiple studies dedicated to the identification of best practices and learning (OECD, 1993, 2001; EC, 2010), they do not usually consider mechanisms in terms of their transferability.

The URBANA programme⁶, part of the 2007-2013 European Regional Development Fund (ERDF) programming, consisted of a series of multi-sectoral interventions (covering the following issue areas: environmental, social, economic, tourism, cultural, heritage, new technologies and the information society) focused on a problem found in each selected urban area. The proposals had to comply with a series of formal requirements, in particular: 1) an integrated approach; 2) a socioeconomic analysis of the area; 3) a strategy, with defined objectives and actions; 4) alignment with EU policies, as well as with the Lisbon and Gothenburg Strategies; 5) a description of the management and monitoring system, and finally, 6) a strategy based on the partnership principle.

⁶ The programme included two sub-programmes depending on the size of the municipalities: a) the URBANA Programme, aimed at municipalities with more than 50,000 inhabitants and provincial capitals that did not reach this figure of population; and b) the PIDLU [Proyecto Integral de Desarrollo Local y Urbano (comprehensive project for local and urban development)], aimed at smaller municipalities, with a population between 20,000 and 50,000 inhabitants, and provincial councils. The number of cities that participated in URBANA was 433, while 55 participated in the PIDLU.

⁵ Through the principles of citizen participation and partnership.

TABLE 1. Analysis of comparison of averages

	Budgetary commitment n= 31	Policy coverage n= 31	External governance n= 31
Group average	30.00	27.73	22.58
Alcalá de Guadaíra	30.00	24.29	66.67

Note: All of the indicators are calculated on a scale of 0-100.

Source: By authors.

Methodology for choosing the case study

The information was obtained from a database based on a questionnaire (Appendix 1) administered to the cities that implemented the URBANA and PIDLU (Proyecto Integral de Desarrollo Local y Urbano [comprehensive project for local and urban development]) programmes (Huete, Merinero and Muñoz, 2016). The first selection criterion for the municipalities was their similar implementation capacity, based on *municipal size*. A group of 38 municipalities with a population between 20,000 and 75,000 inhabitants was obtained. Secondly, the importance of the regeneration program in the municipality's agenda was considered, using an indicator of *budgetary commitment to the programme*. The group was reduced to 31 municipalities with budget contributions of approximately 30%. Lastly, two elements of the local development approach were analysed: the multi-sectoral focus of interventions and the establishment of collaborative relationships with society, measured by an indicator of *policy coverage* and *external governance*, respectively (Appendix 2).

This procedure yielded striking results for the case of Alcalá de Guadaíra, which, with a budget contribution similar to the group average and a somewhat lower policy coverage, presented a significantly high level of external governance (social participation). This allowed us to consider it a successful case, since the development model of the URBANA

programme not only promoted a series of specific objectives (*substantive dimension*), but also elements related to its design and implementation process, such as social participation (*procedural dimension*).

Characterisation of the case: “Historic centre of Alcalá: Urban Plan of Guadaíra”⁷

Alcalá de Guadaíra (74,404 inhabitants) is part of the metropolitan area of Seville. The area of intervention covers the historic area of the city: San Miguel, El Castillo and San José, considered vulnerable neighbourhoods. In the programme report, reference is made to the precariousness of existing buildings and to poor housing conditions, the result of a process of uncontrolled growth.

The initiative, “Historic Centre of Alcalá, Urban Plan of Guadaíra” started in 2009 and had a budget of 14,285,714 euros. The main objective was to rebuild the system of relations between the historic centre and the rest of the city, reversing a dynamic of isolation and urban segregation. To do this, the plan initiated actions to improve infrastructure and social integration, foster equal opportunities, promote new technologies and vocational training programs and attract tourism.

⁷ More information: http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/p/iu0713pidu/Documents/ANDALUC%C3%8DA/PROYECTO_URBAN_DE_ALCALA_DE_GUADAIRA.pdf [Consulted: 12/12/2017].

THE CAUSAL MECHANISMS OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE ALCALÁ CASE

In this section, based on in-depth interviews (Appendix 4), we examine the influence of the *characteristics of the programme* (policy design), *the actions of the local administration* (implementation) and the *characteristics of the geographic area and the target population* (contextual elements), analysing why each of these elements has an effect on the participation of social actors (dependent variable). Following, the different elements are grouped into a configuration formed by the causal mechanism, the elements of the programme and elements external to the program, providing evidence of the causal relationship that activates the concrete mechanisms of *centrality*, *perception of efficacy* and *attribution of opportunity*.

Analysis of the causal power of the different elements

a) *Characteristics of the programme*

Local development policies share a series of features that can activate the causal mechanisms of social participation, such as the multi-sectoral (or comprehensive) nature of the intervention, the “area-based” geographic focus and the (strategic) management of projects (OECD, 1993, 2001; EC, 2010). Next, we analyse how each of these characteristics worked in the case of Alcalá.

Multisectoriality consists in the inclusion of measures aimed at improving not only the physical environment, but also other spheres, such as economic, social or environmental development. This makes it necessary to establish alliances with the different areas of municipal government that are related to the programme’s areas of action. Municipal technicians perceive this as an opportunity to transform the administration’s traditional “way of doing things”. In this regard, a local administrative representative (RA3) stated in an interview, “you have a single subsidy

that brings together the intervention from all points of view; for me, it is one of the biggest successes I have seen in terms of subsidies. [...] I find it fascinating. “

The inclusion of different spheres requires a special effort on the part of those responsible in local government to facilitate interaction among the different actors involved. In this regard, RA1 pointed out that it is “a project that, due to its peculiar characteristic, may ask more from you. I think there is a much more cohesive element here; while other jobs I worked on, didn’t have it as much. In the day to day, the difference is that. [...] Here the day to day requires more transverse work; that is, you need to be in contact or collaborating or cooperating much more frequently with other municipal areas.” However, far from being seen as a burden, this is considered an opportunity: “The more involved I was with the project, the better. Because that way at least I could transmit to the other technicians the problems and needs that we have. Otherwise, it is impossible” (RA2). In addition, multisectoriality seeks new opportunities for contact between actors that otherwise might not have interacted, helping to create a space conducive to participation. In line with this, RA2 stated that “it is natural for the cultural heritage area to be involved, for social services to be involved, and for urban planning to be involved”.

A second characteristic of the programme is its geographic character (the actions are focused on a clearly defined area). The political and administrative actors must establish a relationship with other actors directly affected by the actions that are undertaken, either because they live in the geographic area or because they work there. Thus, one representative of a neighbourhood association (NA1) pointed out that “many attempts have been made here, but none has actually been carried out. That’s why we haven’t been very receptive, until we see it in the streets.” The “Project Office”, an ad hoc administrative unit located in the area, makes the im-

portance of the programme to the municipal government visible, especially in the neighbourhood. This office functions as an axis between the programme and the vision of technicians and politicians, and also with neighbours (RA1): “the project affects a very specific area, the Castillo area; in the end what we did was to be in contact with two neighbourhood entities.” The delimitation of a specific urban area also becomes an opportunity for the social actors, who feel that the actions directly affect them. This encourages them to participate in making decisions about initiatives that will have an impact on them. In this regard, one of the social actors (NA1) said: “The neighbours, when they’ve seen that this is here, in front of their house, they’ve become much more interested over time [...] if this is for this area, it’s for it. If it was already for a more global area, a bigger area, it is clear that we would have never seen benefits from all this”.

The location of the office in the neighbourhood impacts the public, as it also functions as a space for demands that sometime have nothing to do with the content of the programme. Thus, another municipal technician (RA3) said: “Right now they all go to the URBANA office, whatever the problem is, whatever problem they have, even if it’s a pipe that’s burst in their house, they go to the URBANA office; then they’re referred to whatever department, but what I’m seeing in the neighbourhood and even the associations, is that they see us as a point of access to get somewhere else ... to another set of needs they want to be heard, right?”. In the same way, one of the neighbours (V1) said “We go to the office for everything”.

A strategic project management approach (making a preliminary diagnosis, preparing an action plan, establishing indicators, etc.) is another characteristic of this type of programme. Its implementation must adapt to an established calendar and strict technical requirements. Thus, RA1 stated that “carrying out a project with these character-

istics requires exhaustive involvement”. Social actors see a guarantee in these procedural requirements and, therefore, an incentive to participate in the programme. Thus, one member of a civic organization (NA1) said: “the programme was written down, had dates, had money and it had to be used” [...] “I think they’ve had to keep an eye on everything because they had European supervision and had to be really strict, or we’d have a problem of having to return millions of pesetas and man [...] in light of that, they’ve had to be concerned”.

The requirements are seen by the public as a guarantee of transparency and effectiveness. Thus, while NA1 pointed out that: “it is clear that with the URBANA we’ve had greater clarity in terms of knowing what the project was about, knowing how everything was going to be managed, how the whole procedure was going, because we really had close and daily contact”. For municipal technicians, this approach gives the project credibility. In this regard, RA2 affirmed “these things are usually because of two key elements: shared objectives, you and I have the same objectives, and the other is credibility, in the beginning I’m waiting to see what happens; when you show me that you’re credible, trustworthy with what you’re telling me, and it truly begins to produce results, then I get on board”.

The fact that it is an EU initiative acts as a “seal of approval”, which conditions the management of the project and the accountability. Thus, one of the neighbours (V2) said “thank God that most of the money comes from the European Union; if not, we would’ve been left hanging for a long time [...] When I saw the EU, of course, it gave me more confidence in this, and I hope that these people will be more professional and that they’ll demand that projects start and finish”. In this way, local development programs co-financed by the EU are an opportunity both for political and administrative actors and local society as well. In this regard, RA1 no-

ted, in relation to the involvement of politicians, that “they’ve understood the opportunity at a time as difficult as we’ve gone through at the budgetary and economic level; I mean, I believe they’ve understood that we had an opportunity to do things in the framework of this project and did them”. RA2 emphasised that: “URBANA has provided us with enough economic and administrative resources to be able to carry out projects that probably, without URBANA, we wouldn’t have been able to do [...] URBANA has been able to work toward certain ends over a long time, adding layers to that participation”.

b) The actions of local government

Administrative capacity is one of the main factors behind good results in a programme. Thus, it seems logical to consider that the local government can either foster or hinder the development of social participation.

In the case of Alcalá, the executive nature of the interventions had a positive effect on participation because citizens were under the impression that the programme was ready for implementation and that there was no time to waste. In other words, if they wanted their demands to be considered, they had to be involved in the process. This idea emerges in NA1’s account, who said that: “The programme was written, had some dates, had money and it had to be used”. Although this type of practice can hardly be part of a participation manual, the truth is that it does allow considerations of interest to be made, in that citizens and associations in disadvantaged neighbourhoods do not usually have the resources to be involved in processes of long-term decision-making.

In the implementation phase, the local administration played an active role in the involvement of social actors through a strategy based on informing, listening and carrying out participatory decision-making. RA1 notes that: “The activity you see in the Office now, we obviously didn’t have that before; that was the first mechanism: to inform peo-

ple much more than they had been before. Because you were going to the neighbourhood, and today you’ll go, and there are many neighbours who’ve not yet learned what we’re going to do, but there’re already a lot of people who, if you talk to them about the URBANA, know what it is, what can be done, what can’t, and then we’ve been trying to incorporate different groups in certain projects that we’ve been carrying out”. The administration implemented a credibility building strategy so that social actors would participate. Specifically, they focused on the different neighbourhood associations as a bridge with citizens: “It was necessary to have an association to take advantage of the relationship [...] that allows us to at least have a link, and allows us to meet more people. Today, two years later, we have credibility in the neighbourhood that gives us direct access to people in the neighbourhood.” The key, as indicated by RA2, lies in credibility, grounded in an approach based on common objectives between government and the public, as well as in achieving them: “these things are usually because of two key elements: shared objectives, you and I have the same objectives, and the other is credibility, in the beginning I’m waiting to see what happens; when you show me that you’re credible, trustworthy with what you’re telling me, and it truly begins to bear fruit, then I get on board”.

Over time, this work was transformed as local actors were incorporated in decision-making regarding the actions to be undertaken. RA1 stated that: “What we’ve tried to do is to help people acquire autonomy in certain activities that may be good for the neighbourhood [...] we’ve been carrying out actions where there’s been consensus. For example, we’ve started a programme of school reinforcement classes because in the meetings we had, people told us that it was something good to do”. In addition, organising these activities became an essential tool to meet citizens’ demands: “We take the

pulse of the neighbourhood with the activities that we're building, based on their demands" (RA1).

c) Characteristics of those targeted by the programme

A third factor that has causal power over social participation is the characteristics of those targeted by the programme. There were significant levels of exclusion⁸ and vulnerability⁹ among residents in the neighbourhood involved. In addition, the neighbourhood had a weak social fabric, due to the disappearance of civic associations (neighbourhood, women's, youth, etc.) that had occurred over time. This means that some elements of the programme worked in a peculiar way on participation.

It is important to ask what kind of opportunity a project with these characteristics represented for this type of population. The existence of EU funding, in addition to the usual funding for neighbourhood programmes, was a motivating factor for their involvement. In this regard, the technician in charge of the programme (RA1) stated: "what mobilises a group of people is economic opportunity ... In my opinion, the main thing mobilising people wasn't the good of the

neighbourhood. However, there was a group of people for whom that was the main reason that caught their attention and they had a leading spokesperson". In this socio-demographic environment, a system of interaction is created that is conducive to achieving more participation. Related to this, RA2 also noted that: "When the Medieval Fair was organised, the neighbours were able to set up a bar and parking. They were able to see that they can take on a job and do something with that space. They have gone from seeing the site as 'this is mine and it bothers me that you come', to 'this is more mine than yours, but if we get people to come, I can get something out of this'". This same logic is found in the discourse of the neighbours, whose representative (NA1) said, "it can feed us; we can set up our own business, and it could be our salvation, our future or our other plan apart from our jobs".

In addition, the characteristics of the population have determined to a large extent not only the levels of participation, but also the issues the population has mobilized around. Thus, RA1 pointed out that: "Between 15 and 20% of the population of the neighbourhood is mobilized, and the rest with their individual problems and acting individually. And the two things that have mobilised the neighbourhood, not through the neighbourhood associations, when you talk about jobs or housing [...] you set up a meeting and say we're going to talk about employment [...] then there's not enough space for everyone". The situation of people's basic needs not being met limits their interest to matters related to the satisfaction of basic needs, such as employment or housing.

Finally, in relation to the costs of participation, N1 said: "Man, if for example my husband's working and things at home are fine, I would participate. But first, my house, meals and my daughters [...] Yes, it's true that if you want to help your neighbourhood, you have to have time to go here and there, and that's what I don't have". In the same way, N2

⁸ The report on the URBANA programme indicates the existence of a special vulnerability in the area, especially in El Castillo-San Miguel, with city Social Work Units covering 56.05% of the population, while the percentages are lower for the "zona centro", 14.70%, and 16% in the San José neighbourhood (Alcalá City Government, 2007).

⁹ The neighbourhoods involved have the highest dependency rates in the city, specifically El Centro (57.12%) and San José (52.08%). Along with this, 22% of the elderly live alone and have deficits in physical and mental health. The Barrio del Castillo has a 15% child poverty rate. The prevalence of alcoholism and other toxicities in the Barrio del Castillo reaches 19%, five times higher than the average in the municipality. Gypsies make up one-fourth of the population of the neighbourhood. Almost all of them are in situations of need related to social inclusion. The prevalence of gender violence against women in the area of San Miguel-El Castillo doubles that for the municipality overall.

said “my biggest problem is the economic situation of my own family; maybe that stops me from participating more [...] I would like to, but of course, first I have to look for a way to survive”. These discourses reveal that the situation of “being disadvantaged” affects their ability to be involved in collective action. In addition, the participation of the population has been influenced by the fact that the URBANA programme was the first attempt at development in the area. NA1 points out that “we’ve been waiting for reforms here for 30 years, waiting for them to do many things that they’ve never done, and this was a chance to be heard [...] this has always been a marginal neighbourhood, and it was a chance to make our situation known, to raise up our neighbourhood, change the ideology of a town, get rid of labels and try to make them understand us as well”. This was why URBANA, being the first programme of this type in the area, was recognised not only as a great opportunity to improve the conditions of the neighbourhood, but also to interact with the local government. This gave the project greater importance in the neighbourhood, making it a reference for citizens, even on issues that went beyond the objectives of the project itself.

Reconstructing causal mechanisms

Having identified the impact of the characteristics of the programme’s design, the actions of the local administration and the characteristics of the community in relation to social participation, we can then group the different elements activating the same causal mechanism in a configuration:

The first of the mechanisms is the “centrality” of the programme. This mechanism is reminiscent of the “focusing event”, discussed in the literature on “emergency management” (Birkland, 1998) and “agenda setting” (Kingdon, 1984), used to explain how being a new and important programme tends to focus the attention of the administration

(Busetti and Dente, 2018). In this regard, one of the main reasons why URBANA achieved the involvement of social actors was that it is well-known in the neighbourhood. Its geographic nature facilitated its perception as a neighbourhood project, enhanced by the location of the project office in the area, which strengthened the programme and made it a “physical” reference available to the public at all times. In turn, these elements of the programme interacted with two contextual factors that helped to reinforce its centrality. In the first place, URBANA was the first intervention of this type that had been carried out in the area. The social actors thought of the programme as an “entry-way” to communicate with the administration, increasing its scope and importance. The second element was the fact that neighbourhood associations saw the programme as an important means to consolidate their presence in the neighbourhood and their relationship with the administration. This explains the change from a situation of inactivity to greater associative dynamism.

The second mechanism is the “perception of effectiveness” associated with the programme. The literature speaks of “mechanisms of hope”, which activate defence of innovation and reforms despite difficulties of implementation, or of “legal accountability perception”, a mechanism related to reputation, based on the perception of greater institutional capacity to meet objectives and be accountable (Vecchi, 2013). The “multisectoriality” and “management style” of the programme, in addition to its community origin, contributed to citizens perceiving the administration’s actions in a different way and believing that participation was worthwhile. However, this would have served little if other factors, having nothing to do with the characteristics of the design, had not been present. The fact that the design phase had already been completed and that the interventions were ready to be implemented increased participation, by having clear objectives and reducing uncertainty.

CHART 2. Configuration of elements and the causal mechanisms of social participation in the URBANA programme in Alcalá de Guadaíra

Mechanisms (why they work)	Elements of the programme	Outside elements
Centrality	Geographic focus + Local office of the project	- First time intervening in the area - Particularity of associative dynamics (existence of conflicts between associations)
Perception of effectiveness	Multi-sectoral focus + Strategic project management focus	- Everything ready to be implemented (there is funding, they know what to do and where to do it)
Attribution of opportunity	Geographic focus + Multi-sectoral focus + Type of intervention (with individual/group benefits)	- Low socioeconomic level of population

Source: By author.

The third mechanism is the “attribution of opportunity”, which activates an “inert” public when it perceives that a window of opportunity opens up (McAdam *et al.*, 2001; Barzelay, 2007; Vecchi, 2013; Busetti and Dente, 2018). In the case of Alcalá, the programme activated participation because citizens understood that if well implemented it could provide them with direct benefits. In combination with the characteristics of the design, the way the intervention was approached and how its benefits were distributed among the target population were particularly relevant. The possibility of participating and benefiting individually from the programme was key in explaining participation dynamics. This effect was clearly amplified by the low socioeconomic profile of the recipients.

CONCLUSIONS

Applying a causal mechanisms approach has led to a better understanding of the reasons for social participation, through the reconstruction of a causal model that incorporates the elements of the programme as well as elements external to it, the interactions between them and the results. The three elements that have influenced social participation are the *characteristics of the programme's*

design (multisectorality, geographic focus and management approach); the *action of the local government* in the implementation phase, and the *characteristics of the target population* (low socioeconomic profile). These elements have been rearranged in configurations that place them in relationship with the *causal mechanisms of centrality, perception of effectiveness and attribution of opportunity*.

Identifying these configurations has theoretical and practical implications. At the theoretical level, it helps if the designer does not only focus on the design features when formulating a programme and considers more complete causal models about how policies work. On a practical level, it improves the possible transferability of the case, given that while the characteristics of the design may be easily replicable, some causal factors referring to the context or the characteristics of the target population of the programme may not be the same in other cases, thus limiting the effects of the design. What should be reproduced would be the mechanism underlying the programme. This may require a transformation of the programme design in order to produce the same causal relationship.

Regarding the mechanism of centrality in the case of Alcalá, for example, its geogra-

phic character and having an office in the neighbourhood are common characteristics in the design of local development policies. However, these elements of the programme produced the described effect only thanks to certain contextual characteristics, such as it being the first project of its nature carried out in the neighbourhood. Although this is not a feature one is likely to find in other cases, knowing what the causal mechanism is, policy designers can devise other design elements capable of activating the same mechanism (for example, moving local services to the programme office located in the neighbourhood or placing other existing projects under the umbrella of the programme, which would increase local actors' perception of centrality). Thus, understanding the causal mechanisms allows designers to be adaptive and transformative. Understanding what mechanism works in one case, may be enough to activate it through a different design.

Finally, this case reveals a promising area for the study of governance, and can improve our understanding of how, as the literature argues (OECD, 2001: 22), local development policies help to strengthen local participation and, therefore, democracy.

BIBLIOGRAPHY

- Atkinson, Rod and Rossignolo, Cristiana (2009). "An 'Explicit' EU Urban Policy Alter a 'Learning' Phase?". Paper presented at *II European Urban Research Association Conference*. Madrid (June, 3-5).
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bardach, Eugene (2004). "The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?". *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2): 205-220.
- Barzelay, Michael (2007). "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research". *Governance*, 20(3): 521-543.
- Beach, Derek and Pedersen, Rasmus Brun (2013). *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Bhaskar, Roy (1978). *A Realist Theory of Science*. Brighton: Harvester Press.
- Birkland, Thomas A. (1998). "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". *Journal of Public Policy*, 18(1): 53-74.
- Busetti, S. and Dente, B. (2018). "Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach". *Public Policy and Administration*, 33(1): 46-65.
- Considine, Mark; Alexander, Damon and Jenny M. Lewis (2014). "Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach". *Policy Sciences*, 47(3): 209-225.
- Dror, Yehezkel (1971). *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier Publishing Company.
- Dryzek, John S. (1983). "Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design". *Journal of Public Policy*, 3(04): 345-367.
- European Commission (2010). *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*. Brussels: European Union.
- European Commission (2011). *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Elster, Jon (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia G. and Lynch, Julia F. (2009). "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". *Comparative Political Studies*, 20(10): 1-24.
- Gerring, John (2010). "Causal Mechanisms, yes but...". *Comparative Political Studies*, 43(11): 1.499-1.526.
- Goggin, Malcom L.; Bowman, Ann O.; Lester, James P. and O'Toole, Laurence J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little Brown.
- González Medina, Moneyba; Gregorio Hurtado, Sonia de; Huete García, María Ángeles and Carpenter, Juliet (2017). "Europeización y política urbana de la UE: impacto en las agendas urbanas nacionales de España, Francia, Italia y Reino Unido". Paper presented at *XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*, Santiago de Compostela (September, 20-22).

- Greffé, Xavier (1990). *Le Développement Économique Local*. Brussels: Commission Européenne DGV.
- Gregorio Hurtado, Sonia de (2010). "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España". *Ciudades*, 13: 39-59.
- Gutiérrez Palomero, Aaron (2010). "La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea". *Papeles de Geografía*, 51-52: 159-167.
- Hedström, Peter and Swedberg, Richard (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher C. and Margetts, Helen Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoppe, Robert (2017). "Heuristics for Practitioners of Policy Design: Rules-of-thumb for Structuring Unstructured Problems". *Public Policy and Administration*. DOI: 10.1177/0952076717709338.
- Howlett, Michael (1991). "Policy Instruments, Policy Styles, And Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, 19(2): 1-21.
- Huete García, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael and Muñoz Moreno, Rocío (2016). "Urban Regeneration Policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: An Analytical Approach Based on the Study of Spanish cities". *Local Government Studies*, 42(2): 267-286.
- Ingram, Helen and Schneider, Anne (1990). "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes". *Journal of Public Policy*, 10(1): 67-88.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Lascoumes, Pierre and Le Galès, Patrick (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 20(1): 1-21.
- Mahoney, James (2003). "Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms". *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, PA. vol. 28.
- Mahoney, James (2007). "Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, PA, vol. 28.
- May, Peter J. (2012). "Policy Design and Implementation". In: Peters, B. G. and Pierre, P. (eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Mayntz, Renate (2004). "Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena". *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2): 237-259.
- Mazmanian, Dan and Sabatier, Paul (1983). *Implementation and Public Policy*. Glendale, Illinois: Scott, Foresman.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney and Tilly, Charles (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Kenneth J. (1999). "Are We Sure Lasswell Did It This Way?". *Policy Currents*, 9(1): 5-8.
- OECD (1993). *Territorial Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Best Practices in Local Development*. Paris: OECD.
- O'Toole, Laurence J. (1986). "Policy Recommendations for Multi-actor Implementation". *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- O'Toole, Lawrence J. (2004). "The theory-practice issue in policy implementation research". *Public administration*, 82(2): 309-329.
- Overman, E. Sam and Boyd, Kathy J. (1994). "Best Practice Research and Bureaucratic Reform". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4: 67-83.
- Parkinson, Michael (2005). "Urban Policy in Europe: Where Have we Been and where Are we Going?". Informe elaborado en el marco del Proyecto NODE sobre *European Metropolitan Governance*, Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Pawson, Ray (2002). "Evidence and Policy and Naming and Shaming". *Policy Studies*, 23(3): 211-230.
- Pawson, Ray and Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation*. University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. University of Chicago Press.

- Rihoux, Benoît and Ragin, Charles C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. London: Sage.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel (1983). "Policy implementation". *Encyclopedia of Policy Sciences*. New York: Marcel Dekker.
- Schneider, Anne e Ingram, Helen (1988). "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design". *Journal of Public Policy*, 8(1): 61-80.
- Simon, Herbert A. (1969). *The Sciences of the artificial*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Steel, Daniel (2007). *Across the Boundaries: Extrapolation in Biology and Social Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Steel, Daniel (2008). *Across the boundaries: Extrapolation in biology and social science*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles (2001). "Mechanisms in the Political Processes". *American Political Science Review*, 4: 21-41.
- Van Meter, Donald and Van Horn, Carl E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Vecchi, Giancarlo (2013). "Studying Good Practices to Lesson Drawing and Transfer: Introduction to the Causal Mechanisms Approach – A Proposal for Exchanges Among European Networks on Time-Oriented Policies". In: Henckel, D.; Thomaier, S.; Konecke, B.; Zedda, R. and Stabilini, S. (eds.). *Space-Time Design of the Public City*. Berlin: Springer.

RECEPTION: May 5, 2017

REVIEW: November 2, 2017

ACCEPTANCE: February 8, 2018

APPENDIX 1: TECHNICAL DATA SHEET FOR THE QUESTIONNAIRE

	Municipalities with more than 50,000 inhabitants	Municipalities with 20,000 to 50,000 inhabitants
Total no. of cities with URBANA programmes	43	55
N (sample)	39	30
Response rate	90.69%	54.54
Confidence level	95.5%	95.5%
Field work period	Dec. 2010 -Nov. 2011	Dec. 2010 -Nov. 2011

Source: By authors.

APPENDIX 2. DESCRIPTION OF THE INDICATORS USED IN THE SELECTION OF THE CASE

EXTERNAL GOVERNANCE		
Areas of cooperation	Actors involved	Formula
Collaboration with actors in local society	Companies	(Number of actors in local society/Number of actors that collaborated in the programme) *100
	Civil entities	

Q9. Could you indicate in the following table, for each type of group, the number that exist in the municipality (Q9a) and how many of them have participated in the URBANA programme (Q9b) through some participatory mechanism? To add additional groups you can add additional rows as are necessary.

NUMBER OF THAT EXIST IN THE MUNICIPALITY (Q9a)	... THAT PARTICIPATE IN THE PROGRAMME (Q9b)
1. BUSINESS Associations		
2. WOMEN'S Associations		
3. IMMIGRANT Associations		
4. NEIGHBOURHOOD Associations		
5. CULTURAL, RECREATIONAL and SPORTING Associations		
6. SOCIAL WELFARE Associations		
7. Individual citizens		
8. Others (please specify)		
8.1. _____		
8.2. _____		

POLICY COVERAGE	
Policy areas included in the programme	Formula
A1: Promotion of the information society A2: Economic promotion A3: Improvement of the natural environment and environmental quality A4: Improvement of accessibility and mobility A5: Protection and preservation of heritage A6: Fostering family/work balance and social cohesion B1: Equipment and infrastructures necessary to strengthen the participation of civil society in improving local services	$(\text{Number of public policy areas susceptible to intervention/Number of public policy areas involved in the program}) \times 100$

Source: By authors.

Q13. As is known, the 7th section of the call refers to the integrated character of the projects, establishing that actions planned by the municipalities must include at least two of the areas of action gathered in the Section 1.3 of the call. Please, indicate for each of the actions in your municipality, the areas of action they cover. Mark with an X as many as correspond for each action. To add more actions, add as many rows as necessary. (Note: at the foot of the table each area of action referred to in section 1.3 of the call is shown).

Reference for the action	Areas of action (Section 1.3 of the call) (*)						
	A1.	A2.	A3.	A4.	A5.	A6.	B1.
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							

(*) **The areas of action defined in Section 1.3 of the call are the following:** **A1.**Promotion of the information society and NICT; **A2.** Economic promotion; **A3.** Improvement of the natural environment and environmental quality; **A4.** Improved accessibility and mobility; **A5.** Protection and preservation of heritage; **A6.** Foster family and work balance and social cohesion; **B1.** Equipment and infrastructures necessary to strengthen civil society participation in the improvement of local services.

APPENDIX 3. LIST OF MUNICIPALITIES FROM WHICH THE CASE STUDY WAS EXTRACTED

Alcalá de Guadaíra	Lucena
Alcantarilla	Martos
Algemesi	Mérida
Almansa	Morón de la Frontera
Almendralejo	Motril
Azuqueca de Henares	Palma del Río
Baena	Plasencia
Baza	Priego de Córdoba
Cabra	Quart de Poblet
Carballo	Requena
Cullera	Siero
Ferrol	Vélez-Málaga
Laguna de Duero	Villarrobledo
Lebrija	Villena
Linares	Yecla
Loja	

APPENDIX 4. IN-DEPTH INTERVIEWS CARRIED OUT

To choose the actors to interview, we considered the totality of agents with different involvement in the programme. Thus, we selected technicians within the local administration working within the different municipal areas involved in its implementation; local civil society actors that participated and; lastly, citizens or residents of the neighbourhood that participated in the programme at some time.

Actor	Coding in the text
Representative of the local administration. Director of the URBANA Programme	RA1
Representative of the local administration. Heritage	RA2
Representative of the local administration. Tourism	RA3
Neighbour (woman) in the Castillo neighbourhood	V1
Neighbour (man) in the Castillo neighbourhood	V2
Representative of neighbourhood associations	NA1
Owner of local business	LB1