

STAKEHOLDERS AS INSTRUMENTAL AND STRATEGIC ACTORS IN NEW MANAGEMENT FOR THE PUBLIC SECTOR

Pico López, Óscar; Villanueva Balsera, Joaquín; Concepción Suárez, Ramiro;
González Rodríguez, Juan Antonio
Universidad de Oviedo

It is necessary to bear in mind that the ICT, the Project Management and the Public Institutions are in constant change. This implies that the advances in new technologies and scientific discoveries must be incorporated into the tools for the management for the Public Sector.

Based on the Project Management Methodology for ICT Projects in Asturias, it is here intended to bring the ultimate visions on Stakeholders Management as an strategic instrument for the project management of the New Management for the Public Sector.

This paper is aimed to improve such methodology, adding the necessary processes, the record templates associated with the identification and analysis of stakeholders, the monitoring and existing control and the adaptation to the management planning.

The achievement of these goals will allow the development of ICT projects within the Public Administration, as it is marked in the new policies for the Public sector, more oriented to the citizens and the civil servants.

Keywords: Project Management; Public Sector; stakeholders

LOS STAKEHOLDERS COMO ACTORES ESTRATÉGICO-INSTRUMENTALES EN LOS PROYECTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Es necesario tener en consideración que tanto las TIC como la gestión de proyectos, y también, las Administraciones Públicas, están en permanente cambio, lo que implica que no podemos quedarnos al margen y seguir gestionando con herramientas que no incorporan las novedades que la ciencia y los avances tecnológicos nos aportan.

Partiendo de la Metodología de Gestión de Proyectos TIC del Principado de Asturias se pretende incorporar las últimas visiones referente a la gestión de Stakeholders como instrumento estratégico para la gestión de los proyectos de la Nueva Gestión Pública.

Con este trabajo se pretende conseguir mejorar esta metodología, incorporando los procesos necesarios, las plantillas de registros asociadas a la identificación y análisis de los Stakeholders y adaptación del plan de gestión, la monitorización y el control existente.

La consecución de estos objetivos permitirá el desarrollo de proyectos TIC dentro del ámbito de la administración tal y como marcan las políticas para las nuevas necesidades de gestión Pública, orientada a los ciudadanos y a los empleados públicos que prestan los servicios

Palabras clave: Gestión de proyectos; administración pública; stakeholders

1. Introducción

El último del informe CHAOS (The Standish Group, 2014) acerca del resultado de los proyectos TIC concluye que solo el 6% de grandes proyectos de software se puede considerar un éxito desde el enfoque de la gestión de proyecto, cumpliendo los requisitos funcionales y de calidad, y finalizado en tiempo y coste según las estimaciones y los presupuestos. Un 52% de los grandes proyectos software han tenido modificaciones que afectan a presupuestos, plazos o ambos, o no satisfacen las funcionalidades y un 42% de los proyectos se han cancelado y no han sido utilizados tras su finalización.

En dicho informe se valoran diez factores considerados relevantes para la gestión de proyectos TIC, de los cuales, hay tres directamente relacionados con la gestión de Stakeholders (Executive Management Support, User Involvement y Project Management Expertise), además del factor Agile Process, que Standish Group lo atribuye a la participación directa del usuario. Estos cuatro factores suman 57% de la puntuación, lo que explicaría la importancia de la gestión de los Stakeholders en el éxito de los proyectos.

Este trabajo consistirá en la elaboración de un estado del arte sobre el área de conocimiento de los Stakeholders y su aplicación sobre proyectos en las Administraciones Públicas, por lo que además de una revisión por la literatura y los principales estándares y normas, se prestará especial atención a su aplicación en el ámbito del Sector Público, y más concretamente al tratamiento como línea estratégica del funcionamiento de dicho sector.

2. Enfoques al problema

El estudio se realizará sobre tres enfoques, identificando las propuestas de los trabajos desarrollados por los autores y agrupándolas para obtener una propuesta de gestión de los Stakeholders que se integrará en MEGEPA. Los tres enfoques de estudio serán: Teorías de Stakeholders, El Sector Público y Metodologías de Gestión de Proyectos.

En todos los casos se realizará un repaso de propuestas de los diferentes autores para la gestión de los Stakeholders. Cabe destacar, que al tratarse de un ámbito como el Sector Público, el estudio se realizará desde este enfoque, en el que los proyectos no buscan un rendimiento comercial, sino una satisfacción global y el bien común de la ciudadanía.

2.1 Teorías de Stakeholders

Las primera teorías sobre los Stakeholders están enfocados desde el punto de vista filosófico, así Freeman en la revisión de su propio libro *“Strategic Management: A Stakeholder Approach”* (Freeman, R. Edward & McVea, John, 2001), publicado en 1984, habla de quiénes podemos considerar como Stakeholders, realizando la siguiente definición: *“grupo de individuos que se puede ver afectado o afectar a los objetivos de la empresa”*, por lo que dice que hay que prestar especial atención al menos, a los clientes, empleados, proveedores, comunidades y financieros (Freeman, R. Edward, 1984, p. 25) y (Freeman, R. Edward, Harrison, Jeffrey S., Wicks, Andrew C., Parmar, Bidman L., & De Colle, Simone, 2010, p. 9). Aborda cuestiones sobre el comportamiento y la intención de las partes interesadas, que le hacen concluir que *“Stakeholders are about the business, and the business is about the Stakeholders”*, *“Los involucrados son al negocio, lo que el negocio es a los involucrados”*.

Su posición más reciente tras una revisión por diversas teorías y enfoques sobre Stakeholder (Freeman, R. Edward et al., 2010, p. 44), presenta una propuesta que permite tener una visión económica, habitual en el capitalismo, pero elaborada desde la ética, responsabilidad y sostenibilidad, donde plantea los grupos primarios y secundarios. Siendo

los Stakeholders primarios: clientes, empleados, accionistas, financieros y comunidades, mientras que los secundarios: gobierno, competidores, medios de comunicación, grupos de especial interés y grupos de consumidores. Además, (Freeman, R. Edward et al., 2010, p. 99), concluye que los investigadores deberían afrontar la teoría de los interesados como un todo, situando las partes interesadas como el vehículo para obtener los requerimientos en relación a las prioridades y el propósito de la organización.

Slatter sitúa el análisis de los Stakeholders en la obtención de ventajas competitivas sostenibles en el mercado de productos y en las estrategias de negocio (Slatter, 1980, p. 58). Incorporando la re-evaluación de los Stakeholders debido a que *“todos los grupos de interés de la empresa proporcionan a la empresa amenazas y oportunidades”*.

En el estudio realizado por Argandoña sobre la Teoría Tradicional expuesta por otros autores (Argandoña, Antonio, 1998) identifica los Stakeholders como aquellos que tienen interés en la empresa, de manera que la empresa puede tener interés en atender sus demandas, frente a la Teoría del Bien Común, en la que la empresa hace bien a muchas personas, unas por obligación y otras, más o menos de forma voluntaria.

Eskerod realiza un estudio del tratamiento de los Stakeholder, (Eslerod Pernille, Grant Savage, & Martina Huemann, 2016) en el que identifica 4 razones con las que se justifica la importancia de su gestión para el éxito en la gestión del proyecto: Contribuciones financieras y no financieras, criterios para evaluar el éxito, resistencia de los Stakeholders (riesgos y efectos negativos), impacto sobre los Stakeholder. Además, profundiza en detalles para el análisis de Stakeholders, identificando en qué pueden contribuir, cuáles son sus deseos y preocupaciones, cuáles son sus requerimientos, etc. Establece la necesidad de fijar prioridades, proponiendo establecer grupos de interés en función del poder, legitimidad y urgencia. Esto ya lo habíamos visto en otros autores (Freeman, R. Edward, 1984) y (Marjolein C. Achterkamp & Vos, 2008), (Eslerod Pernille et al., 2016), concluyendo que se obtiene un mejor resultado del análisis de Stakeholders cuanto más individualizado sea dicho análisis.

Aplicando el enfoque de la gestión de Stakeholders como estrategia encontramos a Frooman (Frooman, 1999) que identifica 4 niveles de dependencia y de influencia estratégica sobre la empresa o sobre el actor: baja interdependencia, poder del Stakeholder, poder de la empresa y alta interdependencia. A mayor dependencia de la empresa con el interesado, estrategia más directa. Mientras que con baja dependencia de la empresa con el respecto al interesado, las estrategias pueden ser indirectas.

Otra visión es la perspectiva empírica o racionalista que ha estudiado Yang (Rebecca Jing Yang, 2014) para identificar los Stakeholders y sus intereses, la prioridad sobre los grupos de interés y la toma de decisiones, desde el enfoque empírico: basado en el equipo de proyecto, o desde el enfoque racionalista: participación de la mayoría de las partes interesadas y la relación real entre ellas. Concluye que ninguna de las dos perspectivas es más sencilla o más eficaz, ni para la identificación, ni para el análisis de los involucrados.

En el trabajo realizado por Jepsen (Jepsen & Eslerod, 2009) se expone que los autores dan respuesta al marco de trabajo para el análisis de Stakeholder proponiendo la Identificación de los Stakeholder, Caracterización de los Stakeholders y Decisión sobre la estrategia a utilizar para influenciar en cada Stakeholder. No propone una técnica para la obtención de la información moviéndose entre tormentas de ideas o listas genéricas de Stakeholders. Para caracterizar los Stakeholders si se propone una tabla donde se refleje el nivel de compromiso de los Stakeholder y cuál deberá ser nuestra estrategia hacia ellos. Esta caracterización se basará en una serie de atributos que utilizaremos para analizar los Stakeholder, como puede ser: contribución, expectativas y poder.

Figura 1: Stakeholder-commitment matrix (Jepsen & Eskerod, 2009)

Stakeholder	Active Opposition	Passive Opposition	Neutral	Passive Support	Active Support
Suppliers			XO		
Top Management				X→→	→→O
Colleagues in the permanent organisation		X→	→→→→	→→O	
Grumbler				O←←	←←X

X = current position, O = necessary/wanted position

La toma de decisiones sobre la estrategia a seguir respecto a cada Stakeholder se refleja en la tabla de caracterización de la figura 1, matriz de compromiso. Mientras que para realizar el análisis completo se propone utilizar la figura 2, donde se identifica para cada Stakeholder, cuál es su área de interés o influencia y los tres atributos que describimos para la caracterización, contribución, expectativas y poder. En ese punto, con la matriz de caracterización, se puede fijar la estrategia y un responsable dentro del equipo de proyecto para realizar el seguimiento y control.

Figura 2: Stakeholder outline (Jepsen & Eskerod, 2009)

Stakeholder	Area of Interest	Contributions	Expetations	Power	Strategy	Responsible

Ka Yan propone 4 modos de tratamiento de los Stakeholders (Ka Yan Mok, Geoffrey Qiping Shen, & Jing Yang, 2015): influencias e intereses de los Stakeholders, procesos de gestión de los Stakeholders, métodos de análisis de los Stakeholders y compromiso de los Stakeholders. Pero lo más interesante son los factores que se consideran relevantes en los proyectos del sector público: intereses económicos de los involucrados y empatía por el gobierno que promueve al proyecto.

2.2 El Sector Público

En cuanto al marco legislativo nacional, por establecer un punto de partida no muy lejano, citamos la LOPD de Carácter Personal (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1999), la cual fue base para el tratamiento de la información de terceros por parte de las Administraciones Públicas y de las Empresas, y la LSSI y de Comercio Electrónico (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2002), que establece el reglamento de los prestadores de servicios, sus responsabilidades y obligaciones, así como los derechos de los destinatarios de dichos servicios. Fijando la base para la protección de la información personal y regulación de la prestación de servicios.

La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2007) centrada en el destinatario final de los servicios, reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos regulando el uso de las TIC en la actividad administrativa, las relaciones entre Administraciones Públicas y las relaciones entre estas y los ciudadanos. La Ley obliga a las Administraciones Públicas a asegurar la disponibilidad, acceso, integridad, autenticidad,

confidencialidad y conservación de información. Esta ley se desarrolla mediante dos reales decretos, el Esquema de Nacional de Seguridad (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2010b), cuyo objeto es establecer una política de seguridad que permita una protección de la información durante la utilización de medios electrónicos en el intercambio de información con las Administraciones Públicas, y el Esquema Nacional de Interoperabilidad (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2010a), que establecerá los criterios y recomendaciones en cuanto a seguridad, conservación y normalización de los formatos de información y del intercambio de información entre aplicaciones.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2013) considera como estrategia de las Administraciones la prestación de servicios electrónicos al ciudadano. Términos como transparencia de la actividad pública, derecho de acceso a la información, obligaciones de buen gobierno, control de la actuación pública, nunca habían sido plasmados en una ley hasta entonces, señalando además que la información debe ser *“clara, estructurada y entendible para los interesados”* (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2013), es decir, la ciudadanía.

Para alcanzar los objetivos de estas dos leyes (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2007)(Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2013), el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha elaborado la Estrategia TIC 2015/2020 del Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (DTIC, 2015), donde uno de sus principios rectores denominado *“Orientación al Usuario del Servicio”* dicta que: *“Es necesario redefinir los servicios empezando por el lado del usuario, ya sea un ciudadano o un empleado público”*. En el se deja claro que los servicios que ofrece la Administración tienen como principales destinatarios, los usuarios, los cuales pueden asumir el rol de ciudadanos o de empleados públicos. El personal de la Administración, como los ciudadanos en su vida diaria, son los destinatarios de los servicios.

Otros de los principios, *“Colaboración y alianzas”* evidencia que el reto de la Administración es conseguir la participación de todos, *“...desde los ciudadanos a asociaciones y empresas. Es necesario gestionar las alianzas con todos los agentes interesados...para proveer servicio de mayor calidad, incrementar la eficiencia e impulsar innovación...”*. La *“Transparencia”*, que busca a través de la *“evaluación y difusión de los resultados”* de las actividades, *“incrementar la satisfacción de los ciudadanos al poder conocer y controlar la actividad de la Administración”*.

En el plan estratégico elaborado por el Gobierno, tres de los cinco principios rectores (DTIC, 2015) están directamente relacionados con la gestión de Stakeholders. Identificar los grupos de personas que pueden afectar o ser afectados, analizando sus expectativas y su impacto en el proyecto, para desarrolla las estrategias; Participación eficaz de los involucrados en el proyecto, tanto en la toma de decisiones como en las actividades; por último, la Satisfacción, objetivo clave para los involucrados. La satisfacción de los involucrados se traduce en un éxito asegurado. A nivel internacional, las Naciones Unidas publican una guía de recomendaciones (2013, pp. 47, 68, 86) de directrices de participación ciudadana de datos abiertos, que además de fijar una estrategia, aporta cómo dar los primeros pasos en la identificación de los Stakeholders y sus intereses proponiendo varias preguntas: *¿Quiénes determinan las influencias políticas y las tomas de decisiones?, ¿Quiénes proporcionan y entregan la capacidad de la Administración Electrónica?, ¿Quiénes proporcionan los medios técnicos y financieros? ...* Además se recomienda el seguimiento en dos fases que podrían convertirse en cíclicas, Feedback y comunicación con retroalimentación.

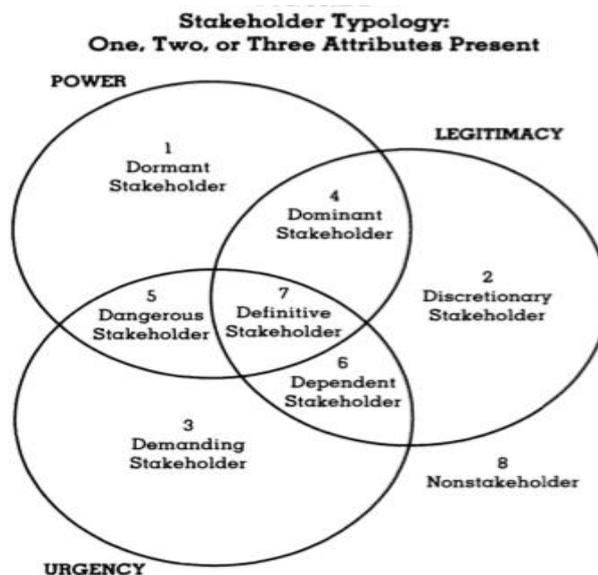
Proponen los siguientes Stakeholders en el Sector Público: Ciudadanos, ONGs, organizaciones de apoyo a la comunidad, comunidades, gobiernos, organizaciones gubernamentales, organismos especiales de apoyo al sector público y privado, partidos políticos, sindicatos, líderes tradicionales, sector privado, agencias institucionales, círculos

académicos, instituciones de investigación y medios de comunicación, y disponen de una herramienta denominada METER (Measurement and Evaluation Tool for E-Government Readiness) (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, s. f.), de acceso exclusivo para las Administraciones, de manera que puedan analizar e identificar áreas claves en su estrategia en materia de Administración Electrónica.

Willians y Lewis refrendan el uso de la gestión de Stakeholders como herramienta estratégica para la gestión de proyectos (Wil Williams & Duncan Lewis, 2008), junto con el análisis de valor ganado. Consideran que en el Sector Público se busca cubrir funcionalmente una necesidad demandada por algún gestor, que por norma general, no será el usuario final del producto, ni el destinatario del uso de dicho producto, y en ocasiones, a la entrega del producto final tampoco seguirá siendo el gestor que demandó el producto.

De Schepper (De Schepper, Dooms, & Haezendonck, 2014) ha realizado un estudio sobre las relaciones público-privadas de los Stakeholders, en el cual se hace eco de lo que dice Mitchell (R. K. Mitchell, B. R. Agle, & D. J. Wood, 1997), que considera que hay tres atributos principales: poder, legitimidad y urgencia, que tenemos que analizar sobre los Stakeholder que tengamos identificados, considerando que cualquiera de los involucrados identificados puede presentar uno, dos o los tres atributos. Mitchell incorpora el poder y la urgencia, que frente a las teorías tradicionales, como las de Freeman (Freeman, R. Edward et al., 2010) basadas en las relaciones legítimas éticas y morales. Una empresa debe saber cuándo sus competidores o empresas del entorno, tienen la intención de imponer su voluntad.

Figura 3: Stakeholder Typology (R. K. Mitchell et al., 1997)



De Schepper, aprovechando la teoría de Mitchell, mantiene el atributo de legitimidad, pero incorpora un nuevo atributo, la influencia, la cual divide en poder y urgencia. Se introduce además el concepto de relaciones dinámicas con Stakeholders, pudiendo variar a través de las relaciones y a través del tiempo, sobre todo, en proyectos de larga duración, destacando que la gestión de los Stakeholders no se limita a la identificación y una acción inicial, sino que requiere un seguimiento, que de respuestas tanto reactivas como proactivas.

Rowley (Jennifer Rowley, 2011) realiza una revisión por la literatura basándose en la premisa de que para el éxito de los proyectos relacionados con la administración electrónica es necesaria la participación y compromiso de los involucrados, pero también la comprensión por todas las partes de los intereses, perspectivas y beneficios de la

administración electrónica. Así, propone establecer tipologías de involucrados y beneficios de los involucrados. Tras su revisión, propone agrupar los Stakeholder en términos funcionales, como vemos en la figura 4, al considerar que una misma persona puede ser usuario, ciudadano, empleado, mientras que una empresa, puede ser un proveedor o un negocio. Además, incorpora una visión basada en los beneficios a partir la pregunta “¿Qué esperan los Stakeholder de la administración electrónica?”

Figura 4: Proposed typology of E-government Stakeholder roles (Jennifer Rowley, 2011, p.)

1. People as service users
2. People as citizens
3. Businesses
4. Small-to-medium sized enterprises
5. Public administrators (employees)
6. Other government agencies
7. Non-profit organizations
8. Politicians
9. E-Government project managers
10. Design and IT developers
11. Suppliers and partners
12. Researchers and evaluators

Da respuesta a su pregunta a través de una propuesta de tipos de beneficios, concluyendo que los mayores beneficios son los siguientes factores: Accesibilidad, Facilidad de Uso, Crecimiento Económico y Productividad, Integración de los Procesos de Administración Electrónica, Reducción de la Carga Administrativa y Transparencia, Apertura y Confiabilidad.

Un caso de éxito dentro del sector público es el proyecto “e-Experiments in physics” (Małgorzata Alicja Płotka, 2014), para el desarrollo e implementación de un programa piloto innovado, para la práctica de matemáticas, ciencia y tecnología y gestión empresarial. En dicho proyecto se prestó especial atención a las normas de los estándares de la ingeniería de software, de modo que cada entregable fue planificado cubriendo todas las necesidades y expectativas de los Stakeholders (recomendaciones, sugerencias, experiencias, etc). Las encuestas sobre el alumnado arrojaron una satisfacción de más del 40% con el nuevo método de aprendizaje, que les facilitaba la comprensión respecto a métodos anteriores.

2.3 Metodologías de Gestión de Proyectos TIC. MEGEPA

Nuestro trabajo se centra en el análisis de MEGEPA, pero antes de profundizar en ella, veremos las principales metodologías de gestión de proyectos de carácter internacional y nacional, como pueden ser PMBOK 5th Edición, ISO 21500:2012, ICB4 y METRICA v3.

2.3.1 PMBOK 5th Edición

Guía creada por PMI (Project Management Institute), considerada un estándar que proporciona las pautas para la dirección de proyectos individuales y define conceptos relacionados con la dirección de proyectos. Surgido en 1987, en elaboración de la sexta edición (PMI, 2016), la última edición publicada data de 2013 (*Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*, 2013). Esta edición se divide en 5 grupos de procesos: Inicio, Planificación, Ejecución, Monitorización y control y Cierre, que constan de 47 procesos, clasificados en 10 áreas de conocimiento, entre las cuales se encuentra el área de conocimiento 13-Gestión de los interesados del proyecto (Stakeholder).

PMBOK define interesado como “individuo, grupo u organización que puede afectar, verse afectado o percibirse a si mismo como afectado por una decisión, actividad o resultado de un proyecto” (*Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*, 2013). La dirección del proyecto alineada con las necesidades y objetivos de los

interesados, fundamental para conseguir la satisfacción de estos y el logro de los objetivos de la organización, los cuales deben ir alineados con la estrategia de la organización.

Según PMBOK, el equipo de proyecto debe identificar los Stakeholders como internos y externos, positivos y negativos, ejecutores y asesores, y determinar los requisitos del proyecto y las expectativas de los Stakeholders. Para ello se apoyará en el área de conocimiento de la gestión de Stakeholders, que cuenta con los siguientes: 13.1 Identificación de los Stakeholders, 13.2 Planificación de la gestión de los Stakeholders, 13.3 Gestionar los grupos de los Stakeholders y 13.4 Controlar los grupos de los Stakeholders.

Identificación: identificar quienes son los Stakeholders elaborando un registros de involucrados, analizar y documentar sus intereses, participación, interdependencias, influencia y posible impacto en el éxito del proyecto. Habrá que gestionar las expectativas para alcanzar los objetivos, de manera que se gestione eficazmente obteniendo el plan de gestión en el que se identifiquen las estrategias.

Planificación: desarrollar las estrategias de gestión adecuadas para lograr la participación eficaz a lo largo del ciclo de vida, según sus necesidades, intereses e impacto en el proyecto. Irá muy relacionado con el plan de comunicaciones y se deberá lograr el compromiso continuo, gestionando las expectativas, asegurando el logro de objetivo y detectando y resolviendo de forma anticipada los conflictos e incidentes.

Gestión: interactuar con los Stakeholder para conseguir la satisfacción de sus necesidades y expectativas, atajar los incidentes y conflictos, y fomentar su participación en las actividades.

Controlar: monitorizar las relaciones y controlar los ajustes de las estrategias y los diferentes planes necesarios para conseguir la eficiencia y eficacia.

Se proponen varias matrices para el tratamiento del análisis de los Stakeholders: Matriz de poder/interés. Nivel de autoridad/nivel de preocupación; Matriz de poder/influencia. Nivel de autoridad/participación activa; Matriz de influencia/impacto. Participación activa/capacidad para efectuar cambios de planificación o ejecución; Modelo de prominencia. Basado en poder, urgencia y legitimidad (mismos atributos que proponía Mitchell (R. K. Mitchell et al., 1997).

2.3.2 IPMA - ICB4 Individual Competence Baseline

IPMA, International Project Management Association, fundada en 1964 en Suiza, es el referente europeo en gestión de proyectos. ICB4 es el estándar de IPMA para la competencia en la gestión de proyectos. La filosofía de esta metodología es la adquisición de competencias, que define como la aplicación de conocimiento, habilidades y capacidad con el objetivo de lograr los resultados deseados (Sedlmayer, Martin et al., 2015, p. 15).

El concepto de ICB4 es el “eye competence” que representa los tres dominios de gestión de proyectos, programas y porfolios. Define 29 elementos de competencias divididos en 3 dominios: Perspective (contextual, 5 elementos), People (de comportamiento, 10 elementos) y Practice (técnico, 14 elementos).

Dentro de este último elemento de competencia, es donde podemos encontrar la gestión de Stakeholder, que se puede adquirir para la gestión de proyectos, programas y porfolio, aunque en este trabajo nos centraremos en la gestión de proyectos, por lo que se define el elemento de competencia de Stakeholders como la identificación, análisis, compromiso y gestión de las actitudes y expectativas de los Stakeholder más relevantes durante todo el ciclo de vida del proyecto manteniendo una monitorización constante para asegurar la alineación con el proyecto y la mejora continua (Sedlmayer, Martin et al., 2015, p. 145).

Cada elemento de competencia presenta unos conocimiento, unas habilidades y unos indicadores claves de la competencia, que para el caso de los Stakeholders son: Identificar

los Stakeholder y analizar sus intereses e influencias, Desarrollar y mantener una estrategia de Stakeholder y un plan de comunicación, Comprometer a la alta dirección para gestionar las expectativas y los intereses, Interactuar con los usuarios, socios y proveedores para obtener su compromiso, y Organizar y mantener las relaciones y alianzas.

Cada uno de estos indicadores de competencia es semejante a un proceso e incorpora una serie de indicadores (“Measures”) que se pueden aplicar a modo de Check List. Por ejemplo, para Identificar los Stakeholder y analizar sus intereses e influencias tenemos los siguientes indicadores: identificar las principales categorías, identificar los intereses, identificar las influencias e identificar los cambios relevantes en o alrededor del proyecto.

2.3.3 ISO 21500:2012

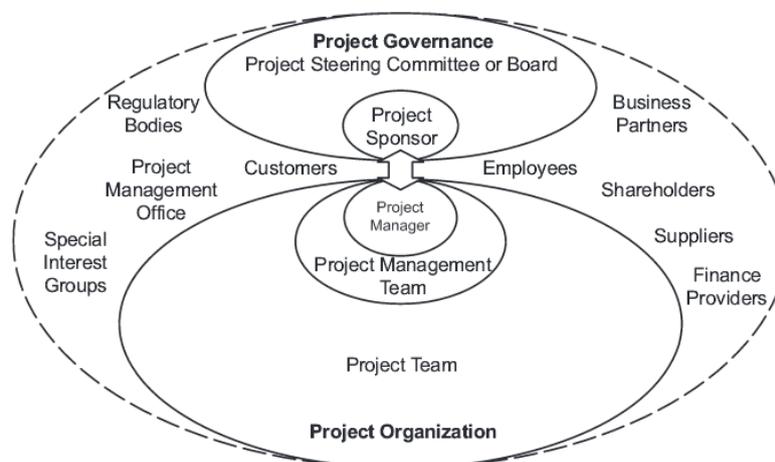
ISO (International Organization for Standardization), la federación internacional de organismos nacionales de normalización cuenta con la norma ISO 21500 (ISO 21500:2012. *Guidance on project management*, 2012), específica para la gestión de proyectos. ISO es una referencia para otras normas, métodos y buenas prácticas. Su importancia es que introduce un estándar global y una unificación del vocabulario para la gestión de proyectos.

ISO se basa en la filosofía del ciclo de Deming (Plan-Do-Check-Act) y se divide en 5 grupos de procesos: Inicio, Planificación, Implementación, Control y Cierre. Estos grupos de procesos se componen de 39 procesos repartidos en 10 grupos de temas, entre los cuales se encuentra la Gestión de Involucrados, que cuenta con dos procesos:

- Identificación de Stakeholders, que pertenecen al grupo de procesos Inicio. Será uno de los primeros procesos del proyecto, obteniendo el documento con el registro de todos los involucrados.
- Gestión de Stakeholders, que pertenece al grupo de procesos de implementación. Se debe realizar el proceso de gestión de involucrados cuyo propósito es comprender y atender las necesidades y expectativas de los involucrados. Se resolverán los conflictos que puedan surgir o en su defecto se escalarán a los superiores.

La norma define los Stakeholder como “*las personas, grupos u organizaciones interesadas, que pueden afectar, ser afectados o percibir que pueden ser afectados por aspectos del proyecto*” (ISO 21500:2012. *Guidance on project management*, 2012). Los Stakeholders deberán ser descritos con suficiente detalle para alcanzar el éxito del proyecto, sus roles y responsabilidades deberían estar definidos y comunicados en base a las metas de la organización y del proyecto. En la figura 5 vemos la propuesta de ISO 21500 sobre Stakeholders:

Figura 5: Stakeholders del proyecto (ISO 21500:2012. *Guidance on project management*, 2012)



ISO21500 no va más allá de lo aquí expuesto, solamente propone 2 procesos y no propone el uso de herramientas o técnicas para realizar la identificación, análisis, gestión y control.

2.3.4 Métrica V3

Métrica V3 (Ministerio de AAPP, 2000) es una metodología publicada por la Administración General del Estado en la que se ofrecen procesos de gestión para desarrollo de proyecto TIC en el Sector Público del Estado y con la que se da soporte al ciclo de vida de desarrollo del software. Además, incorpora varias técnicas e interfaces, entre otros, los dedicados a la gestión de proyectos y una sección adicional, denominada participantes, la cual se centra exclusivamente en los integrantes de un equipo de proyecto de desarrollo, desde el directivo hasta el programador, identificando los distintos roles técnicos, pero sin salirse en ningún momento del equipo de proyecto, algo que no sirve para el tema que estamos tratando.

La estructura principal de la metodología se divide en 7 procesos que son: Planificación de Sistemas de Información, Estudio de Viabilidad del Sistema, Análisis del Sistema de Información, Diseño del Sistema de Información, Construcción del Sistema de Información, Implantación y Aceptación del sistema y Mantenimiento del Sistema de Información. Cada proceso, se desglosa en subprocesos, donde se identifican tareas, productos, técnicas y/o prácticas a utilizar y participantes. Lo más parecido a los Stakeholders que encontraremos.

El estudio de participantes consta de una tabla por proceso, donde se establece la relación rol-subproceso del proceso. En esta tabla solamente se incluyen miembros del equipo de proyecto, por lo que no se hace referencia a un Stakeholder externo a la Administración como es el ciudadano, que como hemos venido observando es la tendencia y la estrategia de las Administraciones, incluida la Administración General del Estado (DTIC, 2015).

Las fases para trabajar con los participantes (Stakeholders) son muy parecidas a otras metodologías vistas anteriormente, pero enfocadas al desarrollo del software: Identificación de los participantes como interlocutores para la obtención de requisitos y aceptación final del sistema, Especificar funciones y asignar responsabilidades a los participantes, Informar a los participantes identificado del plan de trabajo, e Integración de los participantes en los escenarios de casos de uso del software.

Esta metodología, sigue una estructura en cascada, por lo que también se echa en falta una realimentación de la información sobre los participantes, así como un análisis detallado de distintos factores, como pudieran ser el interés, la influencia, etc.

2.3.5 MEGEPA

MEGEPA-2007 (Dirección General de Informática, 2007), es una metodología elaborada internamente por la Dirección General de Informática, actual (DGCTIC), de obligado cumplimiento para la gestión de proyectos TIC en la Administración del Principado de Asturias, independientemente del desarrollador y del promotor del proyecto, la propia DGTIC o cualquier otra Dirección General o Consejería. En todos los casos existirá un comité de dirección, un comité de seguimiento y un equipo de proyecto, que se integrará por los representantes que se identifiquen por la dirección. MEGEPA da servicio al ciclo de vida del proyecto, a lo largo de tres fases: lanzamiento, ejecución y cierre.

En la fase de lanzamiento del proyecto, la persona designada como jefe de proyecto por parte del Director de Proyecto será la encargada de elaborar los documentos de definición de proyecto y de planificación de proyecto, donde se identificarán los interlocutores que servirán como representantes de los Servicios o Direcciones y los recursos humanos que participarán en el proyecto, asignando los roles y las responsabilidades.

Durante la fase de ejecución, el Jefe de Proyecto deberá encargarse de realizar el seguimiento del desarrollo del proyecto de forma conjunta con los interlocutores elegidos y tomar las decisiones oportunas para garantizar la consecución de los objetivos.

Se comete el mismo error que en Métrica V3, donde no se incluye entre los interlocutores, Stakeholders ajenos al equipo de proyecto, por lo que se cumple la hipótesis inicial de la carencia de gestión de Stakeholder que justifica este trabajo.

3. Conclusiones

El trabajo ha consistido en una revisión de los diferentes enfoques de los Stakeholders relacionados con ICT Project Management, Public Sector, Stakeholders y E-Government, así como una muestra de los estándares internacionales más importantes y dos metodologías de uso exclusivo en la Administración Pública nacional.

Mientras que las referencias más antiguas de autores como Freeman y otros (Freeman, R. Edward & McVea, John, 2001), (Freeman, R. Edward, 1984), aportan un enfoque muy ético e individual, lo cual no se ajusta a los nuevos modelos de negocio y mucho menos a los nuevos servicios que se promueven desde las AAPP, en revisiones más modernas (Freeman, R. Edward et al., 2010) se agrupan los Stakeholders en diferentes grupos de clasificación. Es evidente que cuanto más individualizado es el tratamiento mejor, pero en el ámbito de la Administración eso es inviable, además de que los Stakeholder pueden jugar varios roles, lo cual nos lleva más a una clasificación funcional o tipológica como proponen (R. K. Mitchell et al., 1997) y (Jennifer Rowley, 2011).

Tras la identificación, llega el momento del análisis, para el que se lanzan dos propuestas que dependerán del tamaño de los proyectos. Se descartan las propuestas de De Schepper (De Schepper et al., 2014) y Mitchell (R. K. Mitchell et al., 1997), por no identificar las expectativas de los Stakeholder y no plantear la estrategia, considerando por tanto más ventajosa la gestión de los Stakeholder propuesta por Jepsen (Jepsen & Eskerod, 2009) para proyectos de mayor tamaño, mientras que para los más pequeños, podría ser ventajosa la propuesta de Rowley (Jennifer Rowley, 2011), con su tipología de beneficios de los Stakeholders donde trata más de 40 factores, aunque hay 6 en los que se concentra todo el beneficio.

A nivel de estándares y metodologías tanto ICB4 como la guía PMBOK, son bastante completas, aunque PMBOK parece a priori más sencilla de utilizar porque propone además técnicas y herramientas que facilitarían la labor del jefe de proyecto. ISO, a pesar de tener dos procesos, trata muy por encima los Stakeholders, mientras que Métrica V3 y MEGAPA no abordan una gestión de Stakeholders. Ninguna de las dos metodologías implica entre sus participantes o interlocutores al gobierno, ciudadanos, sindicatos, otras organizaciones, etc.

4. Referencias

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (1999, diciembre 14). BOE.es-A-1999-23750.
Recuperado a partir de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-23750>
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2002, julio 12). BOE.es-A-2002-13758.
Recuperado a partir de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-13758>
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2007, junio 23). BOE.es-A-2007-12352.
Recuperado a partir de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2010a, enero 29). BOE.es-010-1331.
Recuperado a partir de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331>
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2010b, enero 29). BOE.es-A-2010-1330.
Recuperado a partir de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1330>

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2013, diciembre 10). BOE.es-A-2013-12887. Recuperado a partir de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Argandoña, Antonio. (1998, enero). La Teoría de los Stakeholders y el Bien Común. IESE Universidad de Navarra.
- De Schepper, S., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in Public–Private Partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210-1222. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.01.006>
- Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (2013, mayo). Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. United Nations.
- Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. (s. f.). METER for E-Government. Recuperado a partir de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Resources/METER-for-E-Government>
- Dirección General de Informática. (2007). MEGEPA-Metodología de Gestión de Proyectos del Principado de Asturias 2007.
- DTIC. (2015). *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015 -2020)*. Recuperado a partir de 20151002-Plan-transformacion-digital-age-oopp.pdf.
- Eskerod Pernille, Grant Savage, & Martina Huemann. (2016). Project Stakeholder Management—Past and Present. *Project Management Journal*, DOI10.1002, 6-14.
- Freeman, R. Edward. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing.
- Freeman, R. Edward, Harrison, Jeffrey S., Wicks, Andrew C., Parmar, Bidman L., & De Colle, Simone. (2010). *Stakeholder Theory. The state of the Art*. Cambridge University Press.
- Freeman, R. Edward, & McVea, John. (2001). A Stakeholder Approach to Strategic Management. Recuperado a partir de https://acceso.uniovi.es/sol3/DanaInfo=papers.ssrn.com+papers.cfm?abstract_id=263511
- Frooman, J. (1999). STAKEHOLDER INFLUENCE STRATEGIES. *Academy of Management Review*, 24(2), 191-205. <http://doi.org/10.5465/AMR.1999.1893928>
- Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*. (2013) (5th ed.). Project Management Institute, Inc.
- ISO 21500:2012. *Guidance on project management*. (2012). BSI Standard Publication. Recuperado a partir de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:21500:ed-1:v1:es>
- Jennifer Rowley. (2011). e-Government stakeholders—Who are they and what do they want? *International Journal of Information Management*, 31(1), 53-62. <http://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2010.05.005>
- Jepsen, A. L., & Eskerod, P. (2009). Stakeholder analysis in projects: Challenges in using current guidelines in the real world. *International Journal of Project Management*, 27(4), 335-343. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2008.04.002>
- Ka Yan Mok, Geoffrey Qiping Shen, & Jing Yang. (2015). Stakeholder management studies in mega construction projects: A review and future directions. *International Journal of Project Management*, 33(2), 446-457. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.08.007>
- Małgorzata Alicja Plotka. (2014). ICT with or Against Society – What can Happen when (Interest of) Some Key Stakeholders are Omitted? *Procedia Technology*, 18, 80-89. <http://doi.org/10.1016/j.protcy.2014.11.017>
- Marjolein C. Achterkamp, & Vos, J. F. J. (2008). Investigating the use of the stakeholder notion in project management literature, a meta-analysis. *International Journal of Project Management*, 26(7), 749-757. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2007.10.001>

- Ministerio de AAPP. (2000). Métrica v.3. Recuperado a partir de http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_Metodologia/pae_Metrica_v3.html#.VwBHvXAaMnw
- PMI. (2016). PMBOK® Guide – Sixth Edition Exposure Draft. Recuperado a partir de <http://www.pmi.org/PMBOK-Guide-and-Standards/foundational-standards-exposure-draft-process.aspx>
- R. K. Mitchell, B. R. Agle, & D. J. Wood. (1997). TOWARD A THEORY OF STAKEHOLDER IDENTIFICATION AND SALIENCE: DEFINING THE PRINCIPLE OF WHO AND WHAT REALLY COUNTS. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. <http://doi.org/10.5465/AMR.1997.9711022105>
- Rebecca Jing Yang. (2014). An investigation of stakeholder analysis in urban development projects: Empirical or rationalistic perspectives. *International Journal of Project Management*, 32(5), 838-849. <http://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.10.011>
- Sedlmayer, Martin, Coesmans, Peter, Fuster, Marco, Garde Scheriner, Jesper, Gonçalves, Margarida, & Huynink, Sven. (2015). *IPMA Individual Competence Baseline for Project, Programme & Portfolio Management. ICB4*. International Project Management Association (IPMA).
- Slatter, S. S. P. (1980). Strategic planning for public relations. *Long Range Planning*, 13(3), 57-60. [http://doi.org/10.1016/0024-6301\(80\)90124-7](http://doi.org/10.1016/0024-6301(80)90124-7)
- The Standish Group. (2014). CHAOS Report 2013. Recuperado a partir de https://www.standishgroup.com/sample_research_files/BigBangBoom.pdf
- Wil Williams, & Duncan Lewis. (2008). Strategic management tools and public sector management - The challenge of context specificity. *Public Management Review*, 10(5), 653-671. <http://doi.org/10.1080/14719030802264382>