



LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE POLÍTICAS DE LACNIC

Versión Octubre 2020

Carolina Aguerre & Raquel Tarullo

Contenidos

1. Introducción.....	3
2. Metodología.....	3
2.1. Perspectiva cualitativa	3
2.1.1. La Entrevista.....	3
2.1.2. Grupos focales.....	4
2.1.3. Observación participante.....	4
2.2. Perspectiva cuantitativa	5
2.2.1. La encuesta.....	5
2.2.2. Análisis de la documentación.....	5
3. Enmarcando a la participación en Internet.....	6
4. Principales hallazgos	10
4.1. Análisis documental.....	10
4.2. La encuesta de satisfacción	18
4.3. Del trabajo cualitativo.....	20
4.3.1. La participación desde la dimensión del individuo	21
4.3.2. La participación desde el proceso: el nivel meso.....	25
4.3.3. El contexto de la participación.....	32
5. Conclusiones	35

1. Introducción

El desarrollo de políticas de un registro regional de direcciones de Internet como LACNIC es un proceso fundamental de su gobernanza. Éste proporciona la base de su modelo institucional a partir de mecanismos concretos de auto-regulación, con la participación de su comunidad en la definición de sus políticas de administración de los recursos IP para la región de América Latina y el Caribe.

Este trabajo tiene como objetivo principal entender cabalmente las dimensiones que componen a la participación de la comunidad de LACNIC en el proceso de desarrollo de políticas. El informe se propone como un insumo basado en evidencia para el directorio y el staff implicado de LACNIC que se fundamenta en un trabajo de campo específico, literatura y buenas prácticas.

Objetivos específicos:¹

1. Diagnosticar las causas de la baja participación de la comunidad regional en el Proceso de Desarrollo de Políticas de LACNIC.
2. Documentar la evolución de las políticas en LACNIC.
3. Comparar la participación en los PDP de la región de LACNIC con otras regiones (ARIN, RIPE).

2. Metodología

Para el estudio se seleccionaron herramientas que se corresponden con una metodología cualitativa y cuantitativa descriptiva, de forma abordar integralmente la problemática.

2.1. Perspectiva cualitativa

2.1.1. La Entrevista²

De todos los modelos de entrevistas admitidos en este tipo de investigación, se definió el uso de entrevistas del tipo “respuestas libres y la entrevista centrada”, con un objeto de estudio anteriormente especificado. La muestra constituye una parte fundamental en la estrategia de investigación y está condicionada por el problema de investigación. La muestra reside en la elaboración de un número de casos suficientes para brindar información sobre el conjunto. El muestreo para este trabajo es conocido como teórico³ y tiene como finalidad específica obtener nuevos conocimientos. Se recurrió a [REDACTED]

¹ En la versión de 2018 del informe también se desarrollaron recomendaciones basadas en la evidencia, así como en buenas prácticas internacionales y literatura relevante.

² En la versión 2020 del informe, las respuestas y reflexiones de los participantes de las entrevistas han sido ocultadas para respetar la confidencialidad pautada para la participación en el trabajo de campo

³ Deslauriers, J.P.(1991). Recherche qualitative. Montreal, McGraw-Hill éditeurs.

finés exploratorios y descriptivos de la participación presencial en la discusión de las políticas durante el encuentro.

2.2. Perspectiva cuantitativa

Se utilizan dos fuentes fundamentales: la encuesta de satisfacción al cliente y las estadísticas del sitio de políticas de LACNIC desde una perspectiva descriptiva.

2.2.1. La encuesta

En la encuesta anual de satisfacción realizada por LACNIC se incluyeron tres preguntas que constituyen un insumo más para este trabajo que evaluaron el nivel de conocimiento sobre el PDP, su percepción sobre el volumen de participación y los factores que estarían influyendo en esto (ver Anexo I las preguntas incorporadas en la encuesta). La encuesta fue llevada a cabo por *Mercoplus Latin America* durante los meses de marzo y abril de 2018.⁵ A partir de la base de datos suministrada por LACNIC, se encuestaron vía e-mail a los responsables del departamento de informática con una muestra representativa del universo conformado por usuario finales, pequeñas y medianas empresas y grandes empresas.

2.2.2. Análisis de la documentación

La segunda acción se vincula con la sistematización de la información que LACNIC presenta en su página web respecto de las listas de distribución junto con el historial de las mismas. Luego de esta sistematización se procedió a la lectura y análisis de los datos. Se estudió fundamentalmente la evolución en el número de políticas, cantidad de autores y origen, sector al que pertenecen, y comparación con estadísticas de participación en ARIN y RIPE.

⁵ La encuesta fue facilitada por miembros del staff de LACNIC a las autoras de esta investigación

3. Enmarcando a la participación en Internet

El objetivo de este apartado es desarrollar algunos de los principales argumentos que se discuten en la actualidad en la intersección de múltiples disciplinas que problematizan a la participación de los individuos en tiempos digitales. Estructuran el marco analítico y brindan fundamentos adicionales para las conclusiones y recomendaciones.

El ecosistema de actores que ha confluído en los diversos procesos que han moldeado los mecanismos institucionales de los organismos vinculados a la gestión y operación de los recursos de Internet ha sabido tempranamente que su legitimidad se basa en un modelo participativo, que le permite autorregularse, y que lo ha diferenciado de otros espacios “top-down” y multilaterales. Los ideales *ciberlibertarios* propios de la época de los padres fundadores de Internet tuvieron que dar forma a organismos e instituciones con responsabilidades específicas cuando esta red se fue expandiendo. Operacionalizar esos ideales en principios y luego prácticas de gestión concretas ha sido, y continúa siendo, un desafío relevante que impone analizar las ideas de “comunidad” y “participación” para este estudio.

Desde la problemática noción de “comunidad”, en la que la misma ha dejado de ser un reducido grupo de actores homogéneos y desarrollar políticas desde LACNIC en este marco implica un desafío de inclusión mayor ante esta apertura y diversidad de la comunidad que viene de la mano de la expansión de Internet y del alcance de la organización. Desde las múltiples opciones que brinda el mundo digital para promocionar la participación de las distintas comunidades en los espacios virtuales, el escenario actual muestra que el entusiasmo no se corresponde con lo que ocurre en la realidad: la participación de las comunidades en distintos ámbitos digitales no encuentra su corolario en las generalmente amplias expectativas de quienes proponen la participación como proceso para la definición de las políticas.

Para Stiglitz⁶ existe una relación positiva entre participación y capital social: si los actores participantes están convencidos de que aquello sobre lo cual están dialogando va a afectar sus vidas, entonces la participación estará dotada de compromiso y además los cambios serán aceptados a partir de que los mismos fueron debatidos en un diálogo abierto y transparente. El concepto de afectación es fundamental para comprender el *interés* de un actor en este proceso. Desde un marco específico, la motivación para participar y colaborar en un espacio como el PDP de LACNIC puede partir del altruismo, el poder o el honor, todos factores

⁶ Stiglitz, J. E. (2002). Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics*, 6(2), 163-182. <http://doi.org/10.1111/1467-9361.00148>

alternativos a los mecanismos de motivación tradicionales de los mercados, ya que la motivación por lo económico no resulta una causa directa para explicar este fenómeno.^{7 8}

Siguiendo a Stiglitz, el desarrollo como tal es un proceso de participación, por lo tanto, aquello que se impone (en cualquier ámbito) tiene pocas posibilidades de perdurar en el tiempo. Por el contrario, un proceso de participación abierto y transparente que colabora en el diseño de políticas es más factible que perdure en el largo plazo a la vez que refuerza las fortalezas del proceso de participación en sí mismo. Si bien Stiglitz no problematiza los aspectos de la gobernanza de Internet específicamente, su noción de participación da sustento a varios de los principios: la visión bottom-up, el enfoque de apertura y el de múltiples partes interesadas (multistakeholder) como los mecanismos que garantizan sustentabilidad y perdurabilidad a las organizaciones.

La gobernanza de múltiples partes interesadas de Internet se ha sustentado en mecanismos a partir de los cuales se debe fomentar la participación de diversos actores en tanto cada uno en su rol, experiencia y visión permite el desarrollo de una Internet más robusta, abierta y “resiliente”. La apertura es un concepto fundamental para la participación tanto en la gobernanza de Internet como en los espacios digitales (ej. plataformas) contemporáneas para fomentar la participación y generar innovación.⁹

Sin embargo, y a pesar de que por los beneficios que parece traer consigo la participación como idea, la evidencia de diversos estudios¹⁰, muestran que la participación de las comunidades en estos procesos es escasa, y que los que más participan y se benefician de estas posibilidades son los que tienen un mayor capital social, económico y político^{11 12}.

⁷ C. M. L. Chan, M. Bhandar, Lih-Bin Oh and Hock-Chuan Chan, "Recognition and participation in a virtual community," *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the*, Big Island, HI, 2004, pp. 10 pp.-.

doi: 10.1109/HICSS.2004.1265460

⁸ Benkler. Y. (2006). *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.

⁹ Breuer, A., & Farooq, B. (2012). Online political participation: Slacktivism or efficiency increased activism? Evidence from the Brazilian Ficha Limpa campaign. En 2012 ISA Annual Convention. San Diego, Pereira, G. C., Furtado Rocha, M. C., & Poplin, A. (2012). e-Participation : Social Media and the Public Space. *Computational Science and its applications*, 7333, 491-501; Zuckerman, E. (2014). New Media, New Civics? *Policy & Internet*, 6(2), 151-168. <http://doi.org/10.1002/1944-2866.POI360>.

¹⁰ Breuer, A., & Farooq, B. (2012). Online political participation: Slacktivism or efficiency increased activism? Evidence from the Brazilian Ficha Limpa campaign. En 2012 ISA Annual Convention. San Diego, Pereira, G. C., Furtado Rocha, M. C., & Poplin, A. (2012). e-Participation : Social Media and the Public Space. *Computational Science and its applications*, 7333, 491-501; Zuckerman, E. (2014). New Media, New Civics? *Policy & Internet*, 6(2), 151-168. <http://doi.org/10.1002/1944-2866.POI360>.

¹¹ 20 Pak, B.; Chua A.; Vande Moere, A. "FixMyStreet Brussels: Socio-Demographic Inequality in Crowdsourced Civic Participation" en *JOURNAL OF URBAN TECHNOLOGY*, 2017 VOL. 24, NO. 2, 65–87

¹² Sjoberg, F; Mellon, F.; Peixoto, T. (2015) "The Effect of Government Responsiveness On Future Political Participation" Digital Engagement Working Team, World Bank. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2570898

En este sentido, las posibilidades de participación online conllevan a entender la participación como un simple cliqueo en aquellas plataformas que promueven la participación y que finalmente se traduce en posiciones duales, lejos del debate racional y saludable. El denominado *slacktivism* (del inglés slack: holgazán) consiste en creer que el cliqueo es participar y que aquellas acciones digitales que admiten los espacios de participación tienen incidencia real en el mundo offline. Esto resulta importante considerando que el principal mecanismo de participación que posee la comunidad de LACNIC durante el año (a excepción de las reuniones presenciales) se emparenta al de otras plataformas digitales (a pesar que en este punto también puede contra-argumentarse que puede pesar la idea de ser un miembro de la comunidad de LACNIC, con las implicancias que esto tiene en cuanto a compromiso – incluyendo el PDP - y no un usuario más en su involucramiento).

Por otra parte, las características de la sociedad contemporánea influyen en la pasividad (y/o desconcierto) ante las múltiples propuestas de participación que ofrecen los distintos espacios: al estar inundados de información (“infoxicados” como mencionó una entrevistada) el modelo de participación propuesto en la era digital resulta agotador, y antes que vincular, confunde. En esta misma línea es preciso tener en cuenta que las condiciones socioculturales actuales dejan poco espacio y tiempo para aquellas cuestiones que se consideran importantes pero que lamentablemente son veladas por las urgencias. Así, destinar tiempo a aquello que no es exigencia, pasa a ser desplazado por las obligaciones profesionales y personales diarias. Además, es fácil encontrar en los discursos que circulan en el mundo offline que la participación en espacios digitales está más cerca de una conducta reaccionaria, de confrontación constante, ligada más a una cuestión emocional antes que racional, porque al decir de Dahlgren *la razonabilidad es una construcción social que generalmente beneficia a aquellos que ya están en el poder.* ¹³

Desde algunas perspectivas de las ciencias políticas,¹⁴ la participación responde a una situación en la cual los actores se involucran formal o informalmente en un proceso de toma de decisiones en la cual se posicionan *en relaciones de poder igualitarias*. No todos los procesos denominados "participativos", efectivamente lo son. *Muchos de estos se confunden con otras acciones más ligadas a la interacción o al acceso*. Cliquear, es interacción no participación. Desde esta perspectiva, la participación sólo puede considerarse como tal en un contexto en el cual las relaciones de poder se visualizan por todos los actores como equitativas. En esta línea, si un potencial actor participante no se percibe en las mismas condiciones que el resto de los actores, este actor potencial no va a participar: no es solamente cómo son las relaciones de poder en la realidad, sino también cómo éstas se perciben. Si se tienen diferentes recursos culturales, sociales, económicos, políticos y tecnológicos, entonces la habilidad para participar será dispar. Si en nuestra cultura cívica el poder no se comparte,

¹³ Dahlgren, P. (2011). Parameters of online participation: conceptualising civic contingencies. *Communication Management Quarterly*, (21).

¹⁴ Carpentier, N., Dahlgren, P., & Pasquali, F. (2013). Waves of media democratization: A brief history of contemporary participatory practices in the media sphere. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 19(3), 287-294. <http://doi.org/10.1177/1354856513486529>

entonces ¿por qué debería ocurrir que el poder se comparte en otras instancias de participación? Los resultados del informe publicado el 17 de octubre de 2018 por el centro de investigación independiente *Pew Global Research* dan luz en este sentido: a nivel mundial, la participación sobre asuntos políticos y sociales es cada vez menor. Esta afirmación, que surge de un estudio realizado en 14 países, tres de los cuales se ubican en América Latina, se fundamenta en la escasa motivación que dicen los encuestados tener para ser parte de instancias online y offline de participación.¹⁵

En el complejo y diverso contexto político y cultural de la región, sería reduccionista pretender que la participación sea concebida como una única práctica determinada. Cabe traer a esta propuesta dos abordajes que ilustran las posiciones disímiles respecto de las opciones que brinda el mundo digital para ampliar e impulsar la participación: desde la hipótesis de ecualización se sostiene que Internet es una tecnología democrática que reduce la brecha entre los actores políticos que tienen mayor y menor poder. La hipótesis de normalización afirma que Internet reproduce las inequidades del mundo offline. El desafío de la inclusión en los procesos de participación debe sobrellevar a esta tensión.

Tanto LACNIC como los demás RIRs comparten algunos principios de funcionamiento esenciales como son: la apertura - para garantizar la mayor participación; la transparencia, para rendir cuentas a la comunidad sobre la gestión y documentando los procesos y decisiones; y el consenso, el mecanismo que permite llegar a las soluciones técnicas más robustas. Estos tres aparecen como bases fundamentales para pensar a la participación en la actualidad.

¹⁵ Many Around the World Are Disengaged From Politics. But could be motivated to participate on issues like health care, poverty and education (17 Octubre 2018). Disponible en: http://www.pewglobal.org/2018/10/17/international-political-engagement/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=0728e6f7c9-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_18_03_37&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-0728e6f7c9-400574377

4. Principales hallazgos

4.1. Análisis documental

Evolución de las políticas y comparaciones con ARIN y RIPE

Este primer apartado analiza información que se puede extraer del análisis de los archivos de políticas de LACNIC, así como de ARIN y RIPE¹⁶. En el gráfico 1 se expone la evolución del número de políticas y su aprobación o abandono¹⁷. En el año 2003, LACNIC vivió una explosión de propuestas de políticas, producto de su reciente creación y de la necesidad de obtener recursos IP para gestionar. En 2011 y 2012 se vivió otro renacimiento en las políticas, la mayoría vinculadas con el agotamiento de IPv4 y la transición a IPv6. De las 115 políticas presentadas en LACNIC (desde 2002 hasta 2017 inclusive), 77 fueron aprobadas y 38 no consiguieron consenso y/o fueron abandonadas por los propios autores.

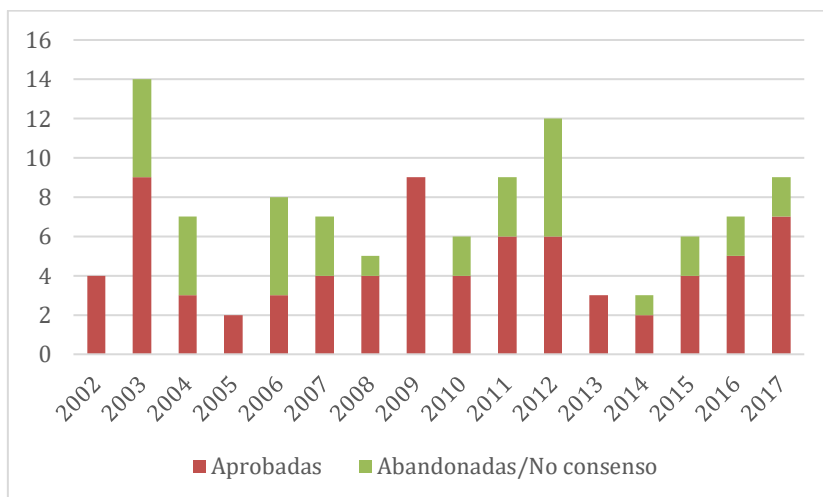


Gráfico 1: Cantidad de políticas presentadas (totales) por año y estado

Fuente: Archivo Políticas de LACNIC.

¹⁶ Es importante señalar que la ayuda de los responsables de política de cada registro fue fundamental para cotejar y profundizar mucha de esta información.

¹⁷ El gráfico expone como aprobadas las políticas que se presentaron en un año determinado, más allá del momento final de su aprobación que puede no coincidir con ese mismo año. El cómputo de las políticas abandonadas se establece considerando el año al que pertenece originalmente la propuesta de política, más allá de discusiones posteriores sobre nuevas versiones.

En cuanto a la evolución de las políticas, no se ha seguido un patrón en términos de propuestas aprobadas, o abandonadas. En los años de mayores propuestas (2003, 2011 y 2012), la cantidad de políticas rechazadas o en discusión fue levemente mayor a la de otros años.

En términos de un análisis vinculado a los comentarios recibidos en la lista para establecer un patrón en términos de su aprobación / rechazo-abandono, no se encuentra una relación positiva entre cantidad de comentarios recibidos a una propuesta y probabilidad de aprobación o rechazo, aunque hay una leve tendencia a que una política que recibe más comentarios en la lista continúe en discusión o bien sea rechazada. Tampoco se encuentra una relación estadísticamente significativa entre la cantidad de autores involucrados en una propuesta y su potencial aprobación o rechazo, teniendo ambas prácticamente el mismo promedio de autores (1,5).

En la lista de discusión, el promedio de comentarios recibido en 2017 para cada propuesta fue 26 (muchas veces se repite la misma persona y aquí se encuentran contemplados también los mensajes informativos de la propuesta – por ejemplo, el anuncio de un *webinar* - y no de la discusión de la propuesta en sí). Actualmente (mayo 2018), la lista de políticas está integrada por 866 personas de los cuales se registró en promedio en 2017 una participación de casi 11 personas mensuales (incluyendo el staff de LACNIC).

En términos comparados con ARIN y RIPE, la región presenta una tasa de participación promedio por política en las listas de correo más baja que las otras de acuerdo al gráfico 2. Sin embargo, esta información debe considerarse con el trasfondo del número de miembros de cada organización: mientras que en ARIN no llegan a los 6.000, en el caso de RIPE hay unos 19.000 miembros. Es decir: el caso de ARIN manifiesta una mayor participación en proporción al tamaño de su membresía que los demás registros¹⁸. Resulta importante subrayar que para el caso de RIPE únicamente se ha tomado al *Address Policy Working Group* que contiene a 2200 suscriptores y es el más grande de los grupos de trabajo de RIPE¹⁹.

¹⁸ Aun así, esta comparación basada en la membresía funciona como proxy, en tanto no hay límites asociados a membresía para participar en el proceso de políticas en ninguno de estos tres registros.

¹⁹ RIPE tiene doce grupos de trabajo vigentes a la fecha, siendo los más activos y con mayor cantidad de suscriptos los dos primeros que se detallan a continuación: Address Policy; Anti Abuse; Connect; Cooperation; Database; DNS; IPv6; IoT; MAT; Open Source; RIPE NCC Services; Routing Working Groups.

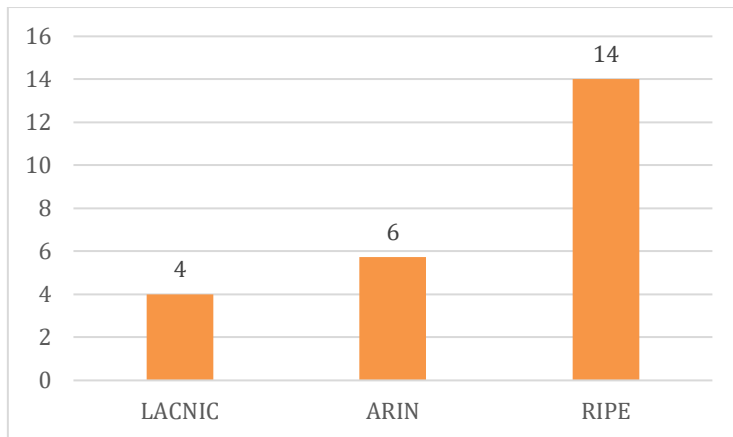


Gráfico 2: Promedio de participantes en la discusión de las políticas individuales (2014-2018)

Fuente: Archivo de ARIN, LACNIC y RIPE.

Otra forma de abordar la participación es a través del número total de políticas presentadas (más allá de si son o no aprobadas, dado que lo interesante aquí es evaluar la participación y no la calidad de las propuestas). Un dato relevante para notar es que RIPE es el registro que menos cantidad de políticas tiene presentadas por año en comparación con ARIN y LACNIC como evidencia el gráfico 3. ARIN en cambio es el más prolífico en términos de cantidad de políticas presentadas. Este fenómeno puede interpretarse de varias maneras. Una forma es que no hay suficiente capacidad en ARIN para comentar y discutir las propuestas cuando se es tan prolífico en términos absolutos de cantidad de políticas. En RIPE, por el contrario, la menor cantidad de propuestas y el mayor número de suscriptores en la lista permitiría una mayor capacidad de concentrarse en una política para su discusión.

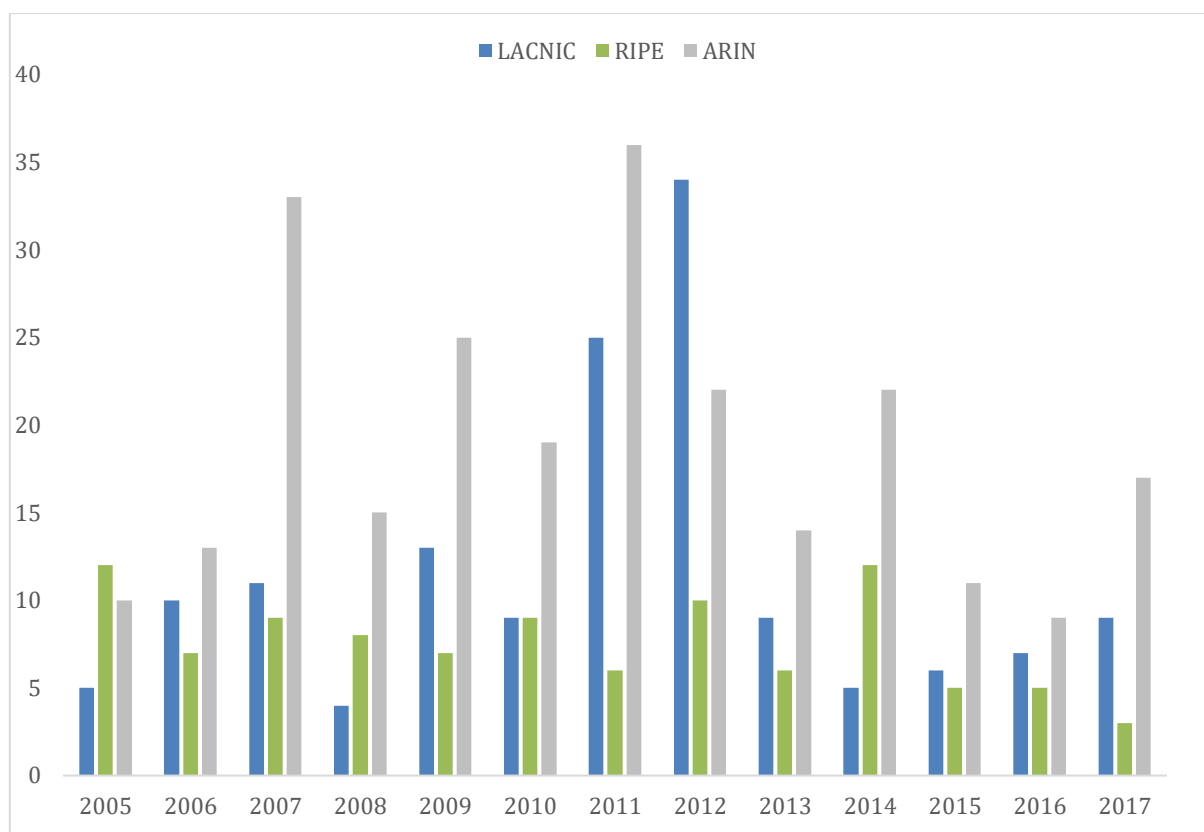


Gráfico 3: Total de políticas presentadas en cada registro entre 2005-2017

Fuente: Archivo de ARIN, LACNIC y RIPE.

Por otra parte, es relevante destacar que existen diferencias también entre los integrantes de las listas de correo en los tres registros y la membresía total de cada uno. En el gráfico 4 se expone que ARIN tiene la relación más alta de suscriptores en la lista de políticas en relación al tamaño total de su membresía, seguido de RIPE y muy de cerca LACNIC: ARIN tiene más de 1700 suscriptos a la lista de políticas; RIPE tiene 2200 suscriptos a la lista de *Address Policy* y aproximadamente y LACNIC tiene 866 suscriptos a la fecha de elaboración de este informe (tercer trimestre 2018). Nuevamente es importante dar cuenta que RIPE tiene doce grupos de trabajo y que este estudio se basa sólo en el más grande y relevante para el estudio. De tomarse otros grupos de trabajo esta composición seguramente se modifica y acerca a RIPE a ARIN²⁰.

²⁰ Se intentó conseguir el número de suscriptos a las listas de los doce grupos de trabajo, pero esta información no estaba disponible para el responsable de políticas de RIPE consultado para el informe.

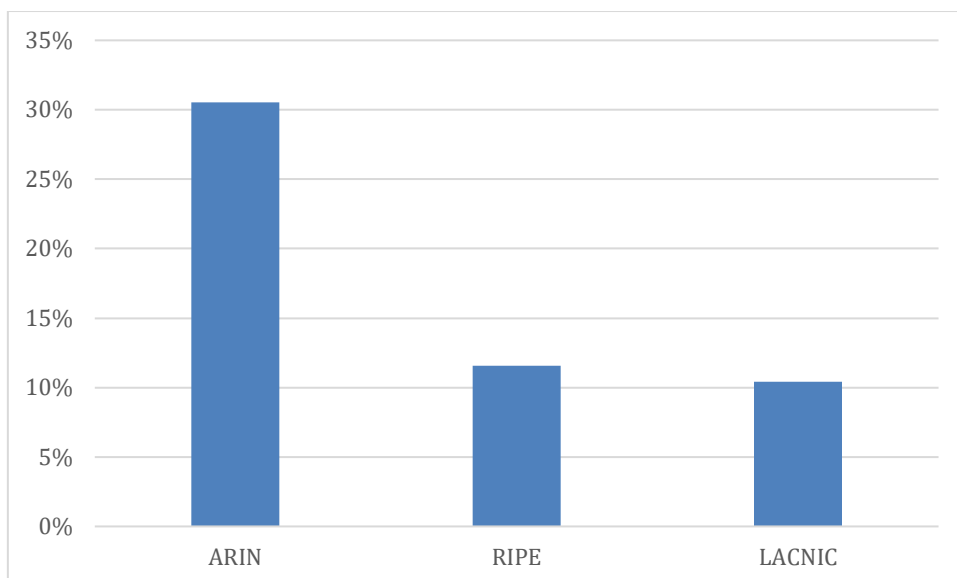


Gráfico 4: Relación entre miembros listas de políticas y membresía total de cada registro.

Fuente: Archivo de ARIN, LACNIC y RIPE.

Si se toma en cuenta la participación promedio en asuntos de política en las listas en cada registro y la cantidad de suscriptos a la lista, se observa que ARIN tiene el mayor indicador de participación de los tres, seguido de LACNIC como se aprecia en el gráfico 5.

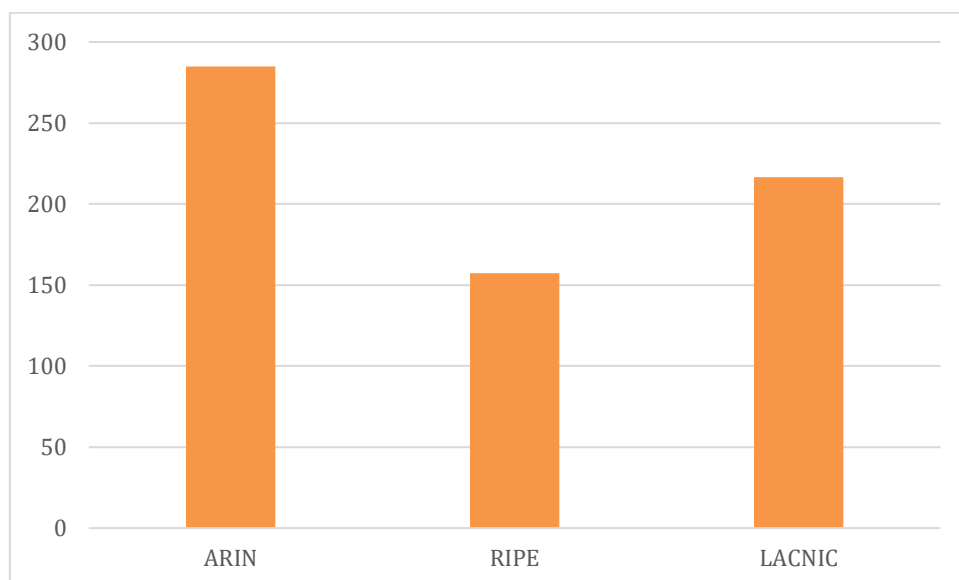


Gráfico 5: Relación entre participación promedio en políticas en listas de cada registro y cantidad de suscriptos a la lista.

Fuente: Archivo de ARIN, LACNIC y RIPE.

En cuanto a la dimensión temporal, la permanencia de una política en discusión / reformulación no parece ser un factor determinante para garantizar un mayor número de participantes en la discusión en las listas, como da cuenta el gráfico 6 a continuación. La política con mayor número de comentarios de participantes en

las listas fue la LAC-2009-08 *Política para la distribución de bloques de ASN a los Registros Regionales de Internet por parte de la IANA* presentada por Andrew de la Haye y Stacey Hughes con 37 participantes y estuvo 10 días antes de su aprobación. Esto se puede explicar por su característica de política global y de relevancia para todos los registros.

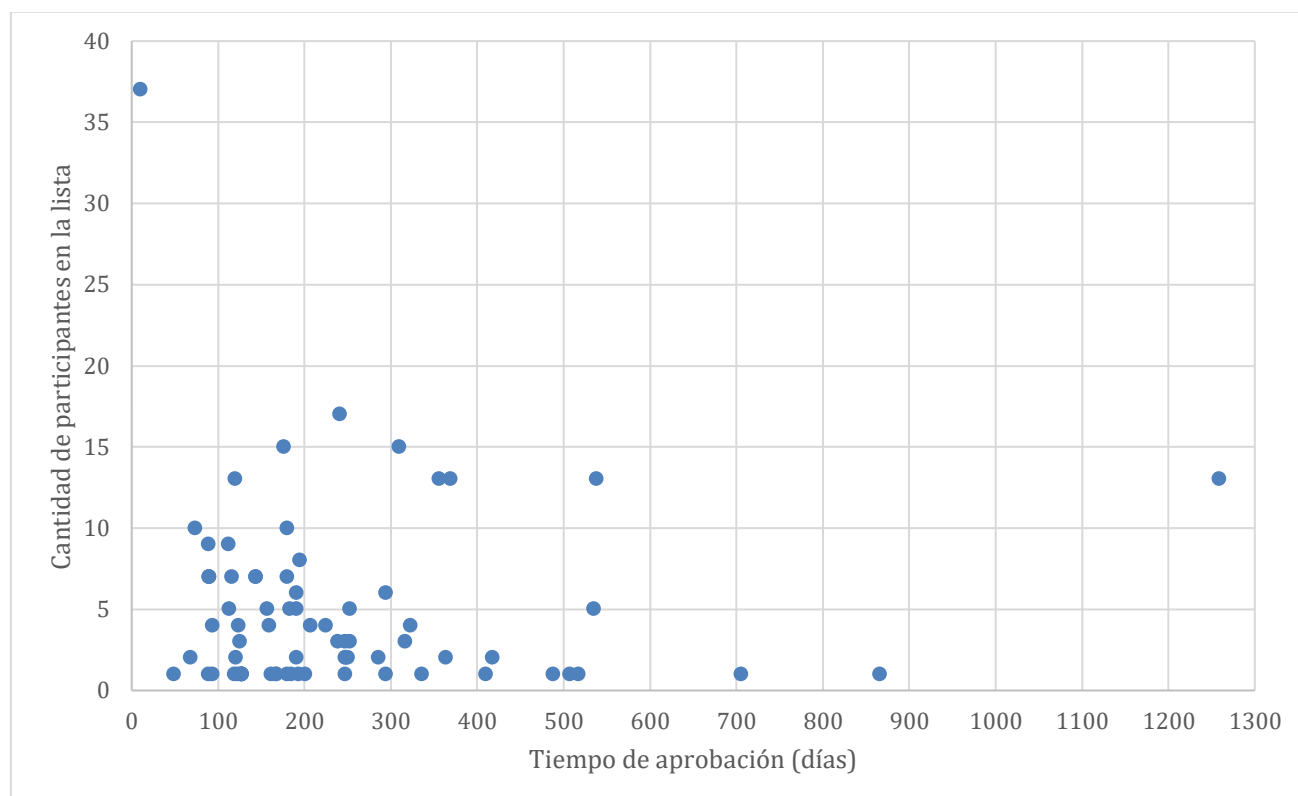


Gráfico 6: Cantidad de participantes en la lista por tiempo de aprobación (en días).

Fuente: Archivo Políticas de LACNIC.

La política que estuvo mayor tiempo en discusión fue la LAC-2007-01 *Modificación a la Política de Publicación de Bloques IPv6*. La evidencia de esta política, que estuvo casi cuatro años para su aprobación, no presenta un aumento de participantes en la discusión en la lista por estar más tiempo.

Autores y sectores

Los autores y colaboradores que presentan las políticas son actores centrales del proceso. Hasta septiembre de 2018 (coincidente con la reunión LACNIC 30), se registran 77 autores²¹ de las 125 políticas presentadas desde 2002. El 68% de las políticas son de dos o más autores,

²¹ En 2002-2003 las políticas eran generalmente presentadas por los miembros de los grupos de trabajo que fueron creados en 2002: Lame Delegations; IPv6 Micro-Allocations; Allocation Windows; Microallocations for Multi-Homed UF; Bulk Whois; NAP Microallocations; Experimental Allocations (ASN, IPv4, IPv6). Estos grupos fueron renovados y/o actualizados con algunos nuevos agregados para la reunión de LACNIC 5 en 2003, La Habana. A partir de 2004 se discontinuó la práctica de convocar a grupos de trabajos para la formulación de políticas sobre los distintos temas.

y 47 autores son responsables del 38% de las políticas con un solo autor²². En el otro extremo, el 36% de las políticas fueron presentadas por tres autores, con 12 propuestas cada uno.

La nacionalidad /origen de trabajo de los principales autores de políticas de la región provienen de los países más grandes (México y Brasil respectivamente), que a su vez son los mercados más importantes. Cabe destacar que la tasa de autores de países mucho más pequeños, como es Uruguay, se puede explicar en buena medida por la presencia de LACNIC en ese país. A grandes rasgos se puede afirmar que los mercados más desarrollados, y con una mayor penetración de Internet, tienen una participación más alta en el PDP aunque no es una relación causal; Chile por ejemplo registran altos indicadores de desarrollo de Internet en términos regionales, pero baja participación en el PDP. Por otra parte, es importante señalar que la participación de autores de países de América Central y el Caribe es prácticamente inexistente a excepción de Cuba y Costa Rica, con apenas un caso cada uno. (Ver Tabla 1 a continuación).

AR	BR	CL	CO	CR	CU	MX	PE	UY	VE	NO-LAC
6	11	1	3	1	1	12	6	6	6	24

Tabla 1: Cantidad de autores por cada país / región.

Fuente: Archivo LACNIC y elaboración propia.

Esta información permite dar cuenta que las políticas de LACNIC se encuentran atravesadas por las características globales de Internet. Hay más de un 30% de los autores de políticas de LACNIC que no tienen una afiliación y/o nacionalidad de la región y explica un componente importante de las mismas.

La Tabla 2 contiene la cantidad de políticas que fueron desarrolladas por los autores en base a su nacionalidad / región. Las primeras columnas describen la cantidad de políticas presentadas por individuos de países de la región que conforman el mayor grupo de políticas (66). A este grupo le siguen las personas fuera de la región, que presentan propuestas en forma individual. Sólo se registra una propuesta que es presentada por dos autores que no son de la región, mientras que las propuestas de grupos inter-regionales y las de autores de diversos países de la región constituyen un grupo importante²³.

²² Hay doce políticas entre los años 2002-2004 cuyos autores no se han podido identificar en gran medida debido al carácter anónimo y colectivo que asumían muchas políticas en el marco de los grupos de trabajo que se desplegaron durante los primeros años de LACNIC para impulsar este tema.

²³ Es importante destacar que en esta categoría probablemente haya varias propuestas más de los primeros dos años de la existencia formal de LACNIC en tanto eran desarrolladas por grupos de trabajo.

AR	BR	CL	CR	MX	PE	UY	VE	Individuales No LAC	Grupales NO LAC	Grupales Inter-regionales	Grupales miembros LAC
7	21	1	1	20	3	8	5	26	1	6	13

Tabla 2: Cantidad de políticas por país/región y conformación grupal

Fuente: Archivo LACNIC y elaboración propia.

En cuanto al género, solamente se contabilizan cuatro mujeres que proponen políticas: sólo una de ellas presentó tres propuestas en 2009 (una de manera individual), mientras que las otras tres participantes presentaron todas en co-autoría una política respectivamente (en 2003, 2009 y 2016). Si bien no era el objetivo de este trabajo indagar específicamente en diferencias o barreras de género para la participación, se perciben muy bajos índices de participación de mujeres, tanto como autoras/co-autoras, así como entre las comentaristas de los foros y listas.

En lo que respecta la participación analizada por sectores, el privado con el 43%, es el principal grupo de origen de los autores de políticas. Este es seguido por la comunidad técnica (que incluye a los ccTLD, ISOC, NIRs y LIRs), que representan el 35% de los autores. Los gobiernos y universidades aportan el 12% y 10% respectivamente. Es importante destacar que dos de los tres autores más prolíficos en número de políticas presentadas provienen de los dos NIR de la región (México y Brasil), lo que señala la relevancia que representa para estos organismos la participación en el proceso de desarrollo de políticas.

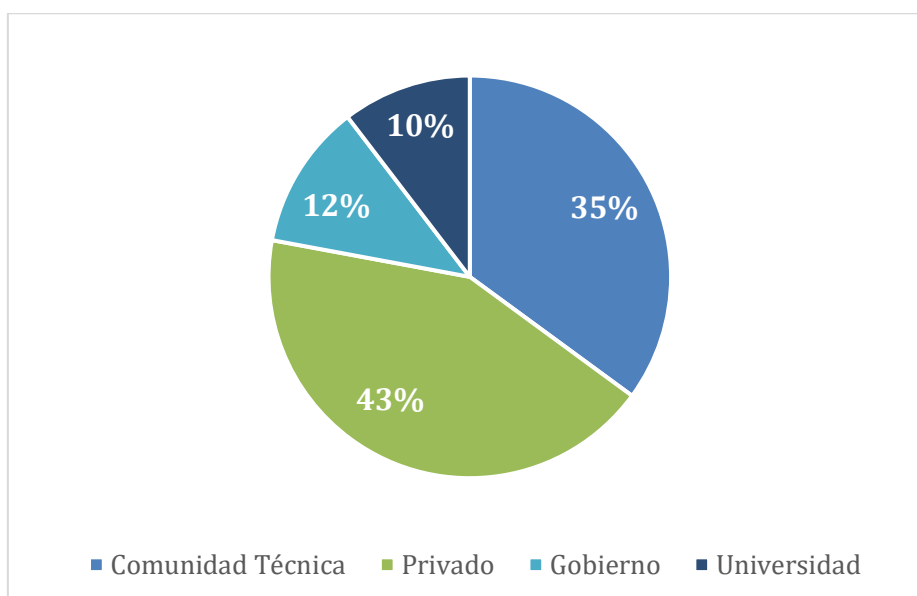


Gráfico 7: sectores de los que provienen los autores de las políticas en LACNIC.

Fuente: archivo LACNIC y elaboración propia.

4.2. La encuesta de satisfacción

Las preguntas sumadas a la encuesta de satisfacción llevada a cabo por *Mercoplus Latin América* para LACNIC y facilitada para este informe por miembros del staff de la organización estuvieron relacionadas con la percepción que tienen los encuestados sobre el grado de conocimiento del PDP, la descripción sobre el grado de participación en las listas de discusión y la identificación de los factores que inciden en la baja participación de los miembros de la comunidad.

Los datos compartidos no sólo son reveladores, sino que además se emparentan con los resultados arribados a partir de las técnicas cualitativas de recolección de datos implementadas en esta investigación que se verán en el siguiente apartado. En este sentido, sólo los miembros "large" y "extra large" dicen tener un alto conocimiento del proceso (54%) siendo éste el primer dato que sobresale al tener en cuenta las variables región, tipo de cliente y cargo que detenta en la empresa. El segundo dato a considerar está en relación con la región de origen de los encuestados: quienes dicen ser los menos informados sobre el PDP son los clientes de Sud América (casi un 40 % se ubica entre un conocimiento medio bajo (29%) y bajo (13%)). En cambio, las regiones de Caribe y Centro América presentan, al sumar ambos porcentajes, 10 puntos menos que la región sur. Luego, más de la mitad de toda la muestra considera que tiene entre un conocimiento medio (27%) y medio bajo (25%) del PDP.

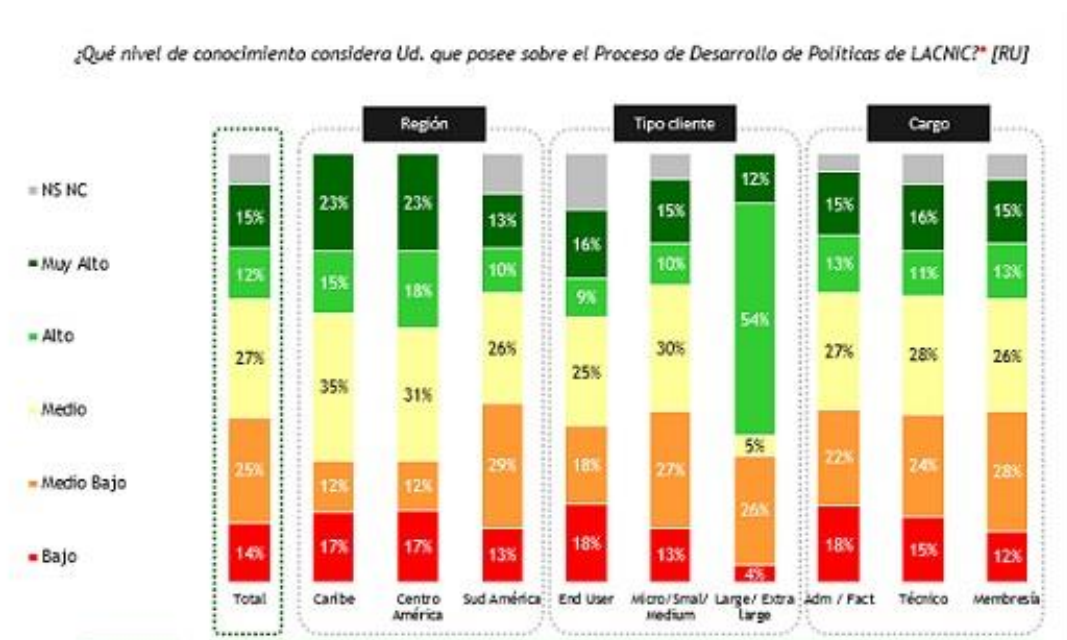


Gráfico 8. Nivel de conocimiento sobre el PDP de LACNIC

Fuente: Encuesta de Satisfacción Mercoplus Latin America. Mayo 2018

Cuando estos datos se contrastan con la evidencia presentada en la sección anterior, se encuentra que hay una discordancia importante entre la percepción de conocimiento que manifiestan tener la región de Caribe y América Central con una manifestación real de su

involucramiento en las políticas. Como se observa de las Tablas 1 y 2, la participación de autores de políticas de estas sub-regiones es prácticamente inexistente. Sostenemos en el trabajo, y exploraremos en la siguiente sección, que el conocimiento es una de las barreras para la participación, por lo tanto, en estos países con menores índices de participación el problema pareciera ser mayor en tanto habría un (des)conocimiento del PDP, así como una auto-percepción distorsionada acerca del conocimiento propio sobre este tema.

Respecto de la antigüedad como miembro de la comunidad de LACNIC, los resultados coinciden con la percepción previa a esta investigación, pero sólo en parte: los que más conocen sobre el PDP, son los que llevan más años en la institución. Así, los que han estado siete o más de siete años como miembros de la comunidad, son los que dicen conocer más sobre el tema (24%). Sin embargo, el bajo conocimiento que se tiene sobre el PDP no es influenciado por la antigüedad que tienen los encuestados como miembros de LACNIC: el porcentaje que engloba el bajo conocimiento sobre el PDP se ubica entre el 13 y el 15 % sin que la cantidad de años de membresía ejerza una influencia significativa en el resultado. Es decir, si bien la antigüedad es una variable que condiciona el mayor conocimiento sobre el PDP, ésta parece no influir en quienes dicen tener un conocimiento bajo sobre la temática.

Respecto de la percepción que tiene el encuestado sobre el nivel de participación en la discusión de cada política, el 55% sostiene que la participación es baja.

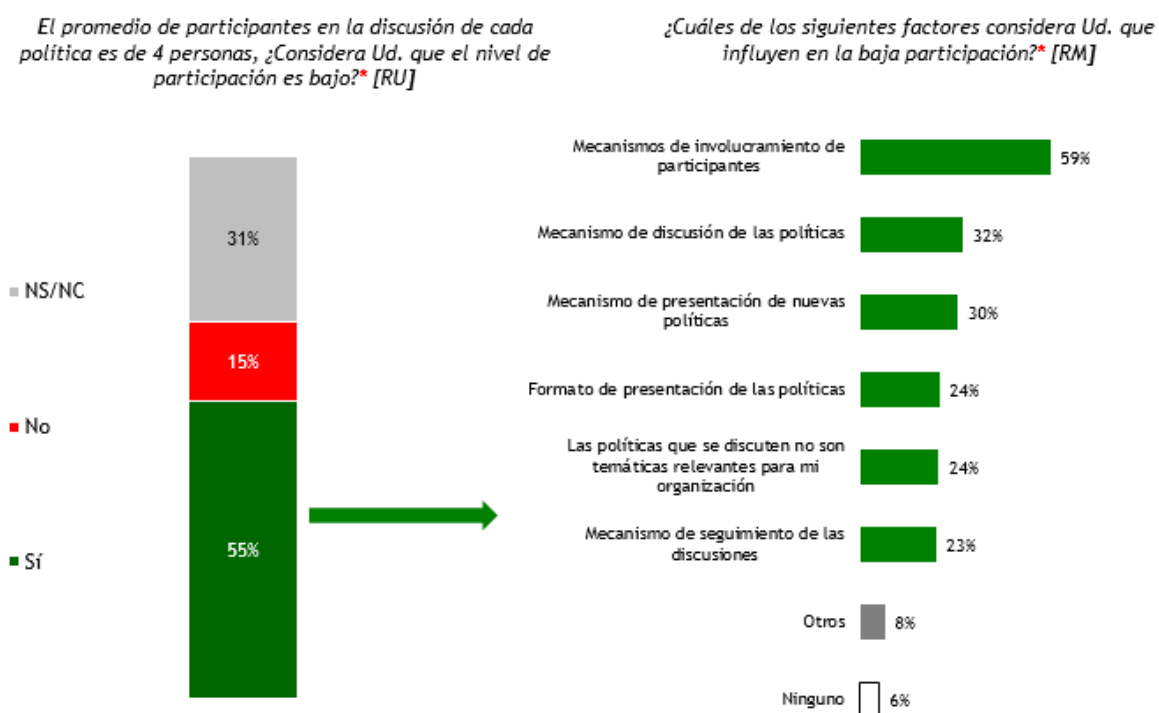


Gráfico 9. Fuente: Encuesta de Satisfacción Mercoplas Latin America. Mayo 2018

Los motivos que los encuestados perciben como predominantes de esta baja participación son varios, tal como puede observarse en el Gráfico 9, y en su mayoría están en relación con los mecanismos de participación e interacción propuestos. El interés de los miembros se indica también como característica influyente: el 25 % sostiene que un factor que contribuye en la baja participación está en relación con que "las políticas que se discuten no son temáticas relevantes para mi organización".

Sin embargo, el dato notable de esta pregunta resulta en que el 31% de los encuestados eligió la respuesta *No sabe/ No contesta* sobre si se considera que el nivel de participación es bajo en un escenario en el cual el promedio de participantes de discusión de cada política es de cuatro personas. Este dato se explica cuando se considera que el 66 % de los encuestados tiene entre un conocimiento bajo (14%), medio bajo (25%) y medio (27%), tal como se puede ver en el Gráfico 3.

4.3. El trabajo cualitativo

El análisis cualitativo se realizó tomando tres dimensiones de problema asociados a la participación en el desarrollo de políticas de LACNIC. Si bien las tres se encuentran relacionadas, la evidencia muestra que hay barreras para una mayor participación a tres niveles:

- 1) El nivel micro: se corresponde a la dimensión del *individuo*, su comportamiento, motivaciones y percepciones/emociones;
- 2) El nivel meso: la unidad de análisis se encuentra vinculada al proceso *organizacional* ejecutado por LACNIC con su membresía, las tecnologías y mecanismos de gestión.
- 3) El nivel macro: se pone en juego al PDP y a las nociones de participación en un contexto específico - la región de América Latina y el Caribe, donde las organizaciones y los individuos desarrollan sus reglas de juego y preferencias. En esta dimensión, entran características socioculturales, económicas y políticas.

La participación está atravesada por factores de estos tres niveles, y el interés es transversal a todos ellos.



4.3.1. La participación desde la dimensión del individuo

En esta dimensión se desarrollan tres elementos que son considerados causas al nivel más micro:

- La percepción de una “participación personalista”
- La percepción de una brecha de conocimientos
- La subjetividad como obstáculo

Participación “personalista”

Caracterizada como participación personalista (a partir de una expresión de uno de los entrevistados), la participación online en las listas de distribución de LACNIC como así también la participación presencial en el Foro de Políticas es definida por los propios miembros de la comunidad como una participación de muy pocos, que dificulta la intervención de quienes por distintos motivos pueden ser más reticentes a la participación en espacios virtuales como así también en exposiciones presenciales, como es el caso del foro en el marco del encuentro anual de LACNIC.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Esta retirada de la participación, no sólo en el caso del foro presencial sino también en las listas de distribución - en las cuales la cantidad de correos electrónicos recibidos con un formato que se ajusta más al estilo de conversaciones y hasta disputas personales produce que otras potenciales voces permanezcan calladas - genera un círculo no virtuoso de participación personalista antes que un proyecto de construcción comunitaria. Tanto es así que durante los encuentros en los grupos focales se conversó sobre la posibilidad de solicitar una intervención de LACNIC para inducir a una menor participación de estos [REDACTED] miembros de la comunidad, en los que todos concuerdan en identificar, entendiendo que este escenario es altamente desfavorable para motivar nuevos participantes en las discusiones.

[REDACTED]

Si por definición los procesos de participación se enriquecen de aportes diversos, provenientes de distintos contextos y trayectorias, la participación recurrente de los mismos actores obstaculiza el propio proceso de participación que propone y promueve LACNIC. Si bien la presencia de [REDACTED] miembros de la comunidad puede al menos generar movimiento en las listas y en el foro [REDACTED], los resultados evidenciados en este trabajo parecen demostrar que la participación personalista ocasiona una retracción del resto de los participantes en el PDP, antes que el incentivo a ser parte del mismo.

Este debate individualizado – identificado con una persona - influye incluso a la hora de levantar la mano al momento de medir el consenso en la sala en el foro presencial de políticas. Por ejemplo, los participantes de los grupos focales coincidieron al afirmar que el mismo auditorio se divide en dos, apoyando a uno u otro autor de una propuesta, comparando el momento con un partido de fútbol, siguiendo así el ejemplo que, paradójicamente, se usó para dar inicio al foro público en LACNIC 29.

[REDACTED]

Si bien el PDP es propuesto por LACNIC como una instancia de participación abierta y transparente en el cual la visión *top-down* intenta ser revertida a partir de las herramientas que la organización ofrece, lo cierto es que la presencia constante en los canales de circulación de algunos pocos miembros de la comunidad concluye en un esquema vertical, donde los participantes activos se convierten en la “cúspide” o “elite”, y el resto de la comunidad, casi en su totalidad, se ubican en la base. De lo expuesto en el foro, también corroborado en las listas, se visualiza que esta participación y conversación entre pocos limita la potencial participación más amplia y heterogénea, a la que vez que restringe el debate entre más miembros de la

comunidad ya que para algunos de los participantes el debate puede confundirse con conflicto.

[REDACTED]

Para la comunidad que no participa, el control y manejo del foro y de las listas lo tienen los [REDACTED] miembros que hablan, que escriben, que discuten y exponen, y no los moderadores. Sin embargo, en cuanto a la percepción predominante entre los entrevistados, que representan mayormente al cuerpo de personas más involucradas y participativas del proceso, en varios casos es sólo al re-preguntar e indagar en profundidad que queda sembrada una duda acerca del formato y papel que ocupan estas personas “referentes” del proceso de políticas:

[REDACTED]

En definitiva, este escenario donde figuran algunas personas con un rol protagónico desalienta la participación de aquellos más nuevos que además ven influida su capacidad de participar por su percepción de carencia de los conocimientos suficientes.

Brecha en los conocimientos

No saber sobre un tema es otra de las cuestiones mencionadas por los participantes como un obstáculo ante la participación. Que: “otros saben más del tema”, “que no tengo nada novedoso que aportar”, que no se quieren equivocar porque no conocen el manual en profundidad, el temor a hacer el ridículo, a enviar comentarios inocentes “o tontos” son algunas de las justificaciones invocadas en los resultados obtenidos en esta investigación para explicar las causas de la escasa participación de la mayoría de los miembros.

[REDACTED]

[REDACTED]

El factor de la brecha de conocimientos sobre el manual y el proceso de políticas (real y/o percibida) pone de manifiesto para los que no participan de que hay una gran valla que sortear.

El lenguaje formal, técnico y “árido” utilizado por quienes redactan y presentan las propuestas fue identificado como otro factor que pone en evidencia a quienes se encuentran más alejados del proceso de políticas. Sobre este aspecto, es importante destacar que emerge una visión que la discusión política incluye argumentos legales y no sólo técnicos, que dificultan la participación de quienes tienen una formación y/o un rol profesional en las ingenierías.

[REDACTED]

Es importante mencionar que tanto entrevistados como participantes de los *grupos focales* contrastan la experiencia o conocimiento que tienen de otras listas de LACNIC, fundamentalmente LACNOG, y en el caso de las mujeres en la lista de IT-Women, como espacios en los cuales se sienten que pueden colaborar y participar más.

La propia subjetividad como obstáculo

Otro de los hallazgos de esta investigación está en relación con rasgos de personalidad de los individuos, en tanto miembros de la comunidad. La timidez y la vergüenza fueron mencionados por los entrevistados como posibles causas de la no participación, pero también por los participantes de los grupos focales, quienes en algunos casos adujeron sentir timidez y vergüenza por la falta de conocimiento profundo en la temática que pueda provocar una equivocación que evidencie públicamente su desconocimiento sobre el tópico de discusión.

[REDACTED]

También se encuentra evidencia en las entrevistas a los más participativos que alguien que estuvo activo en las listas de correo de políticas, si logra viajar a la reunión, también estará activo en sala, es decir, cuando hay participación de un individuo en el contexto digital, esta participación también se verá reflejada en la sala. No obstante, lo contrario, es decir, la participación en sala luego no necesariamente se traduce en una participación en la lista es también una característica que emerge.

Si los miembros de la comunidad se perciben en desigualdad de condiciones, esto es: entienden que otros saben más que ellos (brecha en los conocimientos), que otros hablan mejor que ellos, que otros pueden expresarse mejor que ellos, el incentivo a participar decae en tanto no visualizan que su participación pueda modificar el rumbo de las políticas.

4.3.2. La participación desde el proceso: el nivel meso

En este nivel de identificación de barreras para la participación, la unidad de análisis se encuentra vinculada al proceso *organizacional* ejecutado por LACNIC con su membresía, incluyendo las tecnologías y mecanismos utilizados para la gestión del proceso, así como la ejecución de la idea de consenso en el PDP.

En este nivel de análisis se incluyen las siguientes dimensiones:

- Confusión acerca del consenso
- El papel de los espacios de participación
- Información: entre la escasez y la saturación
- El rol de los moderadores

Confusión acerca del consenso

[Redacted text block]

Se partió de esta conceptualización del consenso, sostenida por LACNIC como horizonte para sus acciones:

[Redacted text block]

Sin embargo, la idea de consenso es difícil de entender por los miembros de la comunidad, así como también es complejo de implementar, tal como se señala en diversas oportunidades. Es elocuente la afirmación de Denis Walker, co-chair del grupo de trabajo de bases de datos de RIPE al encuadrar el consenso en el grupo ante la política *Regular Abuse C-Validation 2017-02* en correo en la lista el 21 de abril de 2017²⁴:

²⁴ Esta política fue señalada por Marco Schmidt como un ejemplo relevante de cómo se abordó el consenso en el marco del grupo de trabajo de bases de datos, de donde surge la propuesta.

(...) Thanks for the comment. I am not jumping to conclusions, but just trying to promote some feedback. I know a lot of people read these discussions, but if they say nothing it is not easy for us to know which way their views lean. This issue has been discussed many times, but because of that lack of direct feedback no consensus was ever drawn. The co-chairs have made it clear that we will move forward this time. So we just need that final nod from you guys, draw a consensus in Budapest and ask the RIPE NCC to implement what people want²⁵.

Esta afirmación no hace más que subrayar un problema que emerge con claridad del trabajo de campo realizado en la región: la confusión sobre el consenso y las distintas formas de entenderlo y llevarlo a la práctica son complejas, aún para quienes están más involucrados. Por ejemplo, el alzamiento de la mano y su conteo en el marco del foro de políticas como proxy de “medición del clima” de la sala para evaluar si hay consenso en el foro público, se confunde con la idea de votación de acuerdo a criterios de mayoría. Este mecanismo genera desconcierto, y en algunos casos provoca un retraimiento de los participantes (de hecho, algunos consultados consideran que les falta conocimientos, que remite a la dimensión del apartado anterior), pero en este nivel de análisis, el mecanismo implementado para evaluar el consenso con la petición de levantamiento de manos se convierte en una instancia confusa que en algunos casos hasta obstaculiza la participación de algunos miembros de la comunidad.

[REDACTED]

La idea de contar las manos alzadas genera también desconcierto para entender cuál es la opinión de aquellos que no las levantan: si levantar la mano es en otros contextos la forma de votar a favor o en contra de alguna propuesta, y si mantenerla baja se entiende como abstención, este uso generalizado en otros contextos trasladado al foro de políticas genera confusión cuando se utiliza el mismo para medir el consenso. (Esto es parte de la dificultad que señala Denis Walker de RIPE cuando hace el comentario anterior en la lista del grupo de trabajo).

La falta de claridad en el proceso fue una constante en los encuentros de los *grupos focales*: los participantes manifestaban su confusión por cómo las propuestas “pasaban o no” y dónde iba a parar una vez que la sala levantaba su mano y después los moderadores afirmaban que iban a medir el consenso en el foro. En este contexto, el reclamo por medir también la abstinencia se volvió una constante entre los participantes de los grupos focales.

[REDACTED]

²⁵ Disponible en: <https://www.ripe.net/ripe/mail/archives/anti-abuse-wg/2017-April/thread.html>

[REDACTED]

[REDACTED]

El papel de los canales y espacios de participación

Surgieron cuestiones respecto del formato actual del proceso de desarrollo de políticas. Por un lado, se planteó que el foro de políticas presencial no cuenta con el tiempo suficiente para presentar, entender, debatir una propuesta, tanto por el lado de los participantes de los grupos focales, como por el lado de algunos de los entrevistados que son activos participantes en el PDP. Uno de ellos incluso destaca que en general se deben cortar las discusiones porque no alcanza el tiempo en los foros, aspecto que es corroborado en la observación en el foro de LACNIC 29, como en otras ediciones grabadas.

Si bien el proceso de políticas no se centra en el foro, para los participantes menos activos y con menos experiencia que tienen la oportunidad de participar en uno, el foro constituye un espacio fundamental para conocer una propuesta y no sólo discutirla:

[REDACTED]

Sin embargo, las listas de distribución no generan la participación y la conversación necesarias y previas al foro. Los participantes de los grupos focales sostuvieron que este desgano en ser parte de las discusiones en las listas y previas al foro generan luego confusión en las instancias presenciales de participación. Para los asistentes la falta de participación se debe a que las listas no involucran, a que las discusiones son personales, a la poca claridad en la redacción de las propuestas, a la extensión de las mismas como así también de los intercambios que éstas suscitan entre los [REDACTED] miembros de la comunidad que sí participan y hasta en la “aridez” en el lenguaje utilizado para la presentación de las mismas.

[REDACTED]

Otra cuestión es que, en el foro presencial, los asistentes dicen que entienden la propuesta mucho más que en las listas de distribución. Por ello en parte no se suman a la participación ni al debate. Sin embargo, frente a la propuesta de los *webinars* que ofrece LACNIC, durante las cuales podrían compartir dudas y sugerencias, la participación sigue siendo escasa. Si bien la mayoría de los participantes de los grupos focales estaban informados de este canal, apenas un par habían participado en ellos y el principal motivo que se esgrimía era que los horarios no coincidían con sus posibilidades de agenda, incluyendo argumentos de los husos horarios.

Una barrera asociada a la participación en las listas de discusión que destacan algunos participantes de los *grupos focales* se vincula con la percepción que es un “código formal” de lenguaje el que debe emplearse en este espacio. Esto aparece como un motivo de la reticencia a la hora de escribir y compartir opiniones y sugerencias sobre la política que se discute.

[REDACTED]

[REDACTED]

También en relación con el PDP y la poca claridad con el que el mismo es percibido entre los miembros de la comunidad se evidenció en este estudio que existe un alto desconocimiento entre los miembros sobre una posible relación entre lo que ocurre y se discute en las listas de distribución y aquello que finalmente acontece en el foro presencial. Esto contribuye a generar una confusión que hasta incluso es difícil de identificar y de poner en palabras por quienes participaron de los grupos focales:

[REDACTED]

[REDACTED]

[Redacted text block]

Un aspecto adicional sobre la poca claridad asociada a los espacios de participación que emerge tanto de la observación del foro de políticas como de las entrevistas a informantes calificados es establecer el rol de los foros públicos y de las listas de discusión. Si bien este tema se encuentra actualmente en debate a partir de una propuesta de políticas presentada precisamente en LACNIC 29, es de destacar que no quedan claros para los miembros de la comunidad menos participativos cuál es el papel del foro y el de la lista. Si el foro duplica el espacio de presentación y discusión que se debe dar previamente en las listas, se producen redundancias y no se logra avanzar cuando los comentarios no se proporcionan en las listas.

La gestión de la información: entre la escasez y la saturación

La calidad, cantidad y canales por los que se difunde la información sobre las políticas en LACNIC resulta una variable esencial en el conocimiento y participación de estos procesos. Sin embargo, la evidencia presentada en esta dimensión es contradictoria según las distintas fuentes.

Por un lado, de los grupos focales y algunos entrevistados, hay una percepción de saturación de información como obstaculizadora de la participación en un entorno de “infoxicación”, como comentó una entrevistada. Pero, como se desprende de los comentarios que se transcriben a continuación que provienen de los grupos focales, *de miembros que no son activos en la participación de políticas*, hay una confusión en términos de las distintas listas en las cuales los miembros reciben información:

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Claramente no se reciben muchos correos de la lista de políticas, pero para algunos miembros que no distinguen la función de las distintas listas, hay un cúmulo de información que satura sus posibilidades de prestarle atención. La falta de visibilidad de las políticas en medio del “ruido” generado por otras listas y sobre todo los mensajes relativos a las reuniones en la semana previa y durante las reuniones, surgen como barrera de atención para potenciales interesados.

El relato de un entrevistado que ha presentado algunas políticas en los últimos años y ha comenzado a participar del proceso, con menor visibilidad y exposición que los participantes históricos es elocuente:

[REDACTED]

Además, la información sobre el proceso de políticas en LACNIC no logra llegar adecuadamente:

[REDACTED]

El comentario anterior pertenece a alguien que participa activamente en las políticas, aunque es una opinión minoritaria entre aquellos miembros activos en este tema, es un ejemplo que aún hace falta desplegar estrategias informativas para acercar a la comunidad a este proceso. También es una percepción compartida por los clientes de LACNIC, de acuerdo a la encuesta de satisfacción, en la que el 59% de las respuestas considera que el factor que más afecta a la participación son “los mecanismos de involucramiento de los participantes”. Dentro de esta categoría, los canales de información y la construcción de espacios para la discusión y el debate resultan fundamentales.

El rol de los moderadores

[REDACTED]

La función de los moderadores emergió como un tema central en los grupos focales, así como de la observación participante del foro de políticas en LACNIC 29. El rol de los moderadores /chairs de listas, grupos de trabajo etc. ha sido históricamente clave en los procesos vinculados con la comunidad técnica y la gestión de recursos de Internet. Son verdaderos gatekeepers en muchos de estos procesos y resulta llamativo que el rol es percibido como crítico, tanto por los que entienden y participan del proceso, como por los que no, pero sin embargo hay una distancia entre las expectativas que se tiene y su verdadero involucramiento

y trabajo como tal en este proceso. En este sentido, está el detalle del rol y el accionar de los moderadores en el análisis documental de las discusiones a lo largo del tiempo.

El papel actual de los moderadores se pone en tela de juicio en tanto en ellos se depositan expectativas vinculadas a la promoción de la discusión de políticas en la lista, la conducción del foro público, y la función de aclaración en las propuestas. De las entrevistas a los participantes activos y expertos en políticas, consideran que el rol “*debe ser enseñado*”, ya que muchos de los que llegan a ese espacio no tienen “*idea de las políticas*”:

[Redacted text block]

Para los entrevistados expertos, los moderadores trabajan sobre bases poco claras sobre lo que es el consenso.

[Redacted text block]

Adicionalmente, como el consenso no es tampoco adecuadamente comprendido por los moderadores, su rol también se desdibuja:

[Redacted text block]

De la observación realizada de la actuación de los moderadores en los foros públicos, así como de su intervención en las listas, y en diversas expresiones recogidas en el trabajo de campo al papel de éstos en los dos últimos años se vincula más a la de un “maestro de ceremonias” o “moderador” en términos de llevar adelante la conducción formal del proceso, pero son escasas las oportunidades en las que los moderadores resumen un argumento, y ayudan a visibilizar el estado de la discusión para que la propuesta pueda continuar su discusión o ser aprobada. También se ha catalogado su trabajo como falta de proactividad en las discusiones de los grupos focales.

Los moderadores también cumplen una función central para ordenar la discusión, identificar los puntos centrales de los argumentos y evitar dispersiones y digresiones a la discusión central sobre las políticas. Este rol también fue solicitado al staff de LACNIC en el marco de los grupos focales.

4.3.3. El contexto de la participación

En este apartado que aborda la dimensión macro y contextual de la participación se toman tres dimensiones que emergen del trabajo de campo y de la literatura en la sección 3:

- El factor tiempo: laboral y personal
- La definición del interés /*stake* en la participación

Si bien el interés es un concepto que, como fue comentado al inicio de este capítulo, remite a factores individuales, organizacionales y del entorno, este aspecto es incluido en esta última dimensión de contexto ya que consideramos que está fuertemente influido por el entorno laboral, social y político de la región. Este ambiente también encuadra las preferencias sobre la definición de interés para los individuos, así como para la materialización del proceso en la gestión de LACNIC, conformando un escenario “espiralado”, en el cual las tres dimensiones intervienen en la conformación de ese interés.

El tiempo personal vs el tiempo laboral: la agenda corporativa

Según el informe 2017 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²⁶, en el 34% de los países de las Américas y el Caribe no tienen límite de horas semanales, siendo la tasa más alta entre todas las regiones. En este mismo orden de cosas, los trabajadores no sólo tienen las jornadas más largas, dice el reporte, sino que además sus vacaciones legales de 10 días pagos son las más cortas del mundo. El análisis de la OCDE, que incluyó a 38 países, mostró que los mexicanos (2.225 horas/año) y los costarricenses (2.212) tienen las jornadas laborales más extensas del mundo.

Estos datos, entre otros, son fundamentales para enmarcar un contexto en el que queda poco espacio y tiempo para participar en procesos como el de LACNIC, que son importantes para muchos miembros de la comunidad, pero que son desplazados por las urgencias y obligaciones profesionales y personales diarias.



²⁶ OCDE/CEPAL/CAF (2016), Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>

La falta de tiempo fue una de las consideraciones más repetidas durante los grupos focales y en las que todos estuvieron de acuerdo: si los miembros no participan, es fundamentalmente porque no tienen tiempo. Las exigencias del mundo actual reclaman presencia y en compromiso en todos los ámbitos, y aquello que no es urgente pasa a un segundo plano.

[REDACTED]

A esto se le suma la realidad de un contexto multi-empleo:

[REDACTED]

Un factor adicional que merece atención se corresponde con entender quiénes son los que pueden participar. En los *grupos focales* algunos comentaban que en el caso de los empleados de multinacionales donde las políticas se definen en otras partes, consideran que el margen que tienen para trabajar en temas de interés personal es siempre sobre su tiempo fuera del trabajo. La motivación de una organización o empresa para que sus empleados participen de procesos como el PDP de LACNIC es difícil de establecer. En palabras de un entrevistado activo en el proceso de políticas:

[REDACTED]

En esta línea, otro entrevistado esgrime que es importante “relacionar” el argumento económico para que más empresas y organismos participen de este espacio. Esto lleva a problematizar el último aspecto de este apartado, que como fue comentado al comienzo, remite al concepto de *interés* que orienta la participación de los distintos individuos y actores en las políticas de LACNIC.

Enmarcando el interés (*stake*) en la participación en el PDP

[REDACTED]

[Redacted]

[Redacted]

La capacidad de activar mecanismos para participar en el desarrollo de políticas implica poseer un capital social distinto al de otros miembros de la comunidad: el individuo que decide participar está invocando un interés por modificar algún aspecto a partir de esta intervención.

Cuando las temáticas que se discuten son ajenas a los mundos laborales de los miembros de la comunidad, el entusiasmo por la participación se retrae. Los participantes de los grupos focales, y de varios entrevistados que participan activamente del proceso, coincidieron en que cuando los temas están en relación con asuntos que pueden influir en sus tareas laborales, entonces sí el interés aumenta, basado en la necesidad de que su participación puede tener una consecuencia asociada con el cambio que se busca proponer o impedir con una política.

[Redacted]

[Redacted]

La definición de interés está atravesada no sólo por los intereses que pueda llegar a tener la organización empleadora, sino también por el interés del individuo y su percepción de la afectación de una política.

[Redacted]

[Redacted]

²⁷ LACNIC 29, Mayo 2018.

Desde el punto de vista de varios entrevistados expertos, su percepción del interés se encuentra moldeado por factores que no están directamente asociados a un interés en cuanto ganancia individual, sino que existe una perspectiva más altruista:

[REDACTED]

Este interés en la participación vinculado con el desarrollo se aprecia en varios de los entrevistados expertos, incluyendo a los moderadores. Un aspecto señalado por un entrevistado activo en el proceso es la inclusión de las pequeñas empresas y proveedores de Internet para incluir el interés de estos actores en la agenda. Definición de interés con la agenda de los más chicos:

En términos de interés desde una perspectiva técnica, han sido varios los entrevistados activos en el PDP que señalan que las políticas deben estar vinculadas a la resolución de un problema. Con el agotamiento de IPv4 el aumento en la participación se percibió notoriamente; de forma similar, en los orígenes de LACNIC los foros de políticas son recordados como la razón de ser la organización, precisamente porque había problemas, necesidades e intereses muy concretos a resolver.

[REDACTED]

Finalmente, y desde una perspectiva meso, considerando a LACNIC como implementador del proceso y como organización que define sus mecanismos de autorregulación en base a las propuestas de su propia comunidad los hallazgos muestran que, a pesar de las diversas problemáticas que aquejan al proceso de políticas en términos de concitar una mayor participación e interés, que hay un interés de las diversas fuentes en que este proceso siga existiendo y creciendo, y no se cuestionan los principios originales del modelo en cuestión.

5. Conclusiones

El trabajo da cuenta que LACNIC tiene desafíos en términos de la participación de su comunidad en el involucramiento para el desarrollo de políticas. Sin embargo, estos desafíos no son exclusivos al registro, sino que también se encuentran presentes en distinta magnitud en ARIN y RIPE, los dos RIRs que detentan los indicadores de participación más robustos. Como quedó en evidencia del análisis comparado de participación con los otros dos registros, es importante notar que LACNIC presenta más desafíos en términos de involucramiento de la comunidad en el PDP, más que en la autoría de nuevas políticas. Éste último aspecto

obviamente es estratégico, y es fundamental construir bases para que nuevos participantes se involucren en el proceso como autores de políticas, pero antes se entiende que será necesario que quede más clara la relevancia de la participación en el proceso de políticas, así como los distintos mecanismos a partir de los cuales la comunidad de LACNIC puede participar.

Es fundamental poder abordar la problemática del involucramiento de la comunidad de LACNIC en forma constante, para consolidar la participación de nuevas voces en la región en las políticas que definen la asignación y gestión de los recursos IP. Este trabajo llevará cierto tiempo de mostrar resultados contundentes, en la medida que se trata de provocar un cambio en la conducta de los individuos que participan en LACNIC y que asuman esto como una responsabilidad.