

Desarrollo rural y ONGs en el Perú (1980-2015): algunos puntos críticos y desafíos

Iván Mendoza V.
desco

Las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) mantienen una relación compleja y variada con el sector rural del Perú¹; las instituciones pioneras han cumplido ya medio siglo de existencia mientras otras más recientes se acercan o han pasado ya los 30 años. En sus mismos inicios, un importante grupo de estas se han definido como “centros de promoción” rurales, asumiendo que sus esfuerzos estaban focalizados en promover el desarrollo entre la población rural, especialmente entre el campesinado peruano, sobre todo de comunidades campesinas.

Desde entonces, muchos procesos y cambios globales han ocurrido en el campo y, al igual que otros actores, las ONGs han jugado un rol y, a su vez, han sido afectadas por ellos. Aunque sus inicios y trayectorias no aparecen muy ligadas al debate sobre el desarrollo rural promovido en medios académicos y en los organismos internacionales, han mantenido una relación cercana con estos y, en distintos momentos, bajo diversos estilos y con diferentes grados de convicción y esfuerzos, han intentado incorporar, total o parcialmente, los enfoques, conceptos y herramientas de las distintas corrientes en sus programas y proyectos de intervención.

Este trabajo busca reflexionar sobre los enfoques y estrategias aplicadas por las ONGs peruanas para promover lo que estas entendían por desarrollo rural, a lo largo del período 1980-2015, identificando los énfasis de su trabajo, sus aportes y limitaciones, así como algunos retos que deben afrontar en su trabajo futuro. Se examina brevemente sus trayectorias en los años 80, en el marco de un país bajo un modelo de economía cerrada y proteccionista, donde se ha restaurado la democracia y emergen fuerzas políticas de izquierda con las que muchas ONGs son afines. En el sector rural, es una década marcada, entre otras cosas, por el fin de la reforma agraria, el auge de los gremios campesinos y el desencadenamiento de la violencia política que golpea fuertemente a la población rural andina; el ciclo se cierra con una profunda crisis del modelo, exacerbada por la política populista del gobierno aprista. Se presentan también los cambios que se producen en las ONGs rurales durante los años 90 y 2000, marcado por las políticas de estabilización y ajuste estructural, la instauración un modelo de libre mercado y la reducción del papel del Estado en la economía, incluida su política agraria, así como por la derrota de la subversión y la persistencia de las trágicas secuelas del conflicto. Finalmente, se examinan los puntos críticos que han debido afrontar las

¹ Muchos las denominan ONGD, agregando “desarrollo” a su nombre, como sinónimo de los también conocidos como “centros de promoción”, para diferenciarlas de cualquier otra institución privada sin fines de lucro con orientaciones y actividades distintas. Son justamente estos centros el objeto central de esta reflexión.

ONGs con trabajo en el medio rural y se plantean brevemente algunos de los retos para el siglo XXI.

1. Antecedentes: ONGs, promoción y desarrollo rural en los 80

Desde fines de los años 70 y comienzos de los 80, ONGs son un actor con importante presencia en las zonas rurales del Perú. A partir del llamado “boom de ONGs” que por entonces se produce, estas instituciones impulsan una serie de proyectos e iniciativas en estos espacios, especialmente en la zona andina. Los protagonistas de este boom fueron sectores provenientes de la universidad, de la entonces llamada “nueva izquierda” y de las iglesias cristianas, especialmente la católica².

En los años 80, el país atravesaba procesos de modernización traducidos en la urbanización, la migración masiva campo-ciudad, la industrialización, la expansión del Estado y los servicios públicos, entre otros. A pesar de los cambios, en medios académicos y políticos el Perú seguía siendo visto como un país con un gran sector rural, compuesto en su mayoría de campesinos andinos agrupados en comunidades³, con altos niveles de pobreza y exclusión social. Se pensaba además que la reforma agraria, la más importante medida del período del gobierno militar 1968-1980, había creado un conjunto de “empresas asociativas” o “empresas campesinas” que había que defender de las amenazas liberales por parcelarlas o, supuestamente, devolverlas a sus antiguos propietarios.

En este clima comienzan a operar las ONGs; la mayoría priorizó desplegar sus esfuerzos en labores de “promoción campesina”⁴, para atender a los segmentos sociales más pobres, a quienes las reformas de la década pasada no habían favorecido. Sus intervenciones en el sector rural tenían un componente político o “técnico”, y muchas instituciones las combinaban. El primero derivaba de la identificación de algunos fundadores y funcionarios de la ONG con sectores de izquierda (incluso con militancia orgánica), y se traducía en la formación y asesoría a líderes y dirigentes de gremios campesinos de alcance nacional, regional o local, o de las ya mencionadas comunidades. El segundo apuntaba a aumentar o mejorar la producción agropecuaria de agricultores y pastores para mejorar sus ingresos y ayudarlos a salir de la pobreza. Para lograrlo, los proyectos brindaban asistencia técnica, capacitación, instalación de campos demostrativos, manejo de ganado, suministro de recursos (créditos y fondos rotatorios por ejemplo), construcción de pequeñas infraestructuras (reservorios, canales) y otros. Los esfuerzos se concentraban casi exclusivamente en la esfera productiva, estando a cargo de agrónomos, zootecnistas, veterinarios, ingenieros agrícolas, civiles y sociólogos o antropólogos a cargo de “la parte social”.

² Padrón, Mario: “Los centros de promoción y la cooperación internacional al desarrollo en América Latina: el caso peruano”, en seminario Europa-América Latina: las relaciones políticas y de cooperación al desarrollo. Lima, 1986.

³ Lo que de hecho era cierto, aunque se trataba de una realidad cambiante. Por entonces, en muchos grupos de izquierda maoísta, se consideraba al Perú como un país semifeudal y al problema de la tierra como el principal problema a resolver.

⁴ No existe una definición rigurosa de “promoción campesina” pero esta era generalmente entendida como un conjunto de actividades de educación, capacitación, asistencia técnica y apoyo a nivel de productores familiares o de organizaciones sociales rurales con el fin de desarrollar sus niveles de conciencia o mejorar sus niveles de vida.

El trabajo educativo era fundamental y transversal a las intervenciones, con énfasis en la concientización campesina, promoviendo que los pobladores del campo tomaran conciencia de su realidad, se organizaran y lucharan por sus derechos y por el acceso a mejores niveles de vida⁵.

Un factor adicional que impulsó el trabajo en el mundo rural fueron las prioridades mismas de las fuentes de financiamiento; las principales agencias de cooperación con el sector no gubernamental (holandesas, belgas, alemanas, canadienses y británicas, entre otras) asignaban una parte sustancial de sus recursos a los proyectos de promoción campesina, sobre todo en la zona andina (Cusco, Puno, Ayacucho), en donde se concentraban los grandes bolsones de pobreza.

Los ecos del debate sobre el desarrollo rural impulsados desde organismos internacionales como el Banco Mundial (que patrocinaba el desarrollo rural integral), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la FAO y otros llegan también, algunos a través de las agencias de financiamiento. Si bien los programas y proyectos de las ONGs adoptan (total o parcialmente) enfoques y herramientas conceptuales, así como algunos métodos y técnicas de distinta procedencia, la adscripción coherente y plena de alguno de ellos fue más bien rara. Lo usual fue y lo es hasta hoy, encontrar que en una misma institución coexisten proyectos e iniciativas informadas por diferentes corrientes del desarrollo rural.

Las discusiones sistemáticas en torno a las diversas teorías (desarrollo comunitario, desarrollo rural integral, desarrollo sostenible, desarrollo territorial rural, etc.) fueron y son aún esporádicas. En la práctica, han dependido de la presencia de profesionales investigadores dentro de las ONGs, algo limitado a un pequeño número de instituciones, por lo general limeñas, que contaban con fondos para ello. El grueso de estas se dedicaba casi en exclusiva a la acción, sin recursos humanos ni financieros para investigar. Los fondos para investigación y estudios siempre fueron reducidos, y con los años se hicieron más escasos aun. Quizás por ello, cuando las agencias financieras u otros organismos difundían en las ONGs nuevos enfoques, lineamientos y prioridades, funcionarios y promotores de campo la adaptaban sin mayor discusión o cuestionamiento.

Los proyectos son hasta la fecha el mecanismo fundamental de las ONGs en el campo; como se sabe, estos son propuestas que, a partir de ciertos objetivos y resultados previstos, despliegan un conjunto de actividades en plazos relativamente cortos (2-3 años), con fondos generalmente limitados. El proyecto viabilizaba la intervención institucional y era el principal (casi el único en realidad) medio para mantener equipos de campo y establecer, fortalecer o consolidar vínculos con un grupo poblacional, con el que se construían relaciones más o menos duraderas que podían dar lugar a ciertos lazos de lealtad.

⁵ Los años 80 son los años de auge de la educación popular en el Perú, la que decaerá fuertemente en la siguiente década. Hoy es casi marginal en los proyectos de las ONGs peruanas.

La promoción campesina no estaba obviamente aislada de procesos mayores; así, en la primera mitad de los 80, tres hechos van a condicionar el desenvolvimiento de las ONGs: la posición del Estado y sus funcionarios frente a los centros de promoción; las elecciones municipales y los inicios de gestiones locales democráticamente elegidas; y el estallido de la violencia subversiva, que se va extendiendo en la sierra y el país⁶.

Primero, casi desde su nacimiento, las ONGs produjeron desconfianza en y tensiones con el Estado, sobre todo con autoridades y funcionarios del gobierno nacional. En un Estado con una larga y arraigada tradición autoritaria, una cultura poco transparente y no habituada a tratar como ciudadanos a su población, el trabajo de los “centros” en la formación de líderes y dirigentes sociales, entre otras actividades, era casi subversiva, más aún si algunos trabajadores de estos eran identificados como militantes o simpatizantes de algún partido de izquierda. El financiamiento extranjero además, aumentaba los recelos y una suerte de imaginario que las veía como instituciones ricas y con funcionarios altamente remunerados.

Segundo, la convocatoria a elecciones municipales después de casi 20 años, abrió un proceso de participación política para las fuerzas de izquierda. El triunfo de varios de sus candidatos con vínculos cercanos con alguna ONG en distritos y provincias rurales, hizo que estas brindaran apoyo profesional y político a las nuevas autoridades, incursionando en la arena pública y agregando una nueva tarea a sus quehaceres⁷. Esto se vio como una oportunidad para ampliar sus perspectivas y la escala de sus intervenciones, ensayando saltos desde ámbitos microlocales a distritales o aun provinciales. Hubo también inconvenientes por tener que multiplicarse en asesorías, distrayendo personal y recursos de las actividades tradicionales, así como por recibir ataques y críticas de grupos políticos rivales.

Tercero, el desencadenamiento de la violencia política de Sendero Luminoso, bajo una estrategia que privilegiaba el campo como escenario principal de sus operaciones, convulsionó amplias áreas de la sierra peruana, sobre todo el centro-sur (Ayacucho, valle del Mantaro, Apurímac, Puno), territorios donde trabajaban muchas ONGs. La poca sutileza de las fuerzas del orden (y de muchos políticos) para distinguir los matices y diferencias entre las fuerzas de izquierda, hizo que las ONGs fueran percibidas como cómplices de la subversión senderista, y la actitud de esta última, considerando a militantes y simpatizantes de Izquierda Unida (IU), incluyendo a trabajadores de ONGs como “agentes del imperialismo que desviaban a las masas de sus verdaderos objetivos”, los convirtió en blanco de ataques. El resultado fue, de un lado, la detención de diversos profesionales y promotores de ONG y su hostigamiento por parte de las fuerzas del orden y, de

⁶ Desde luego, estos no son los únicos procesos condicionantes del quehacer de las ONGs; los cambios de la cooperación internacional ejercían también un influjo no menos importante.

⁷ En ciertos casos, profesionales y funcionarios de ONGs integraron listas en las elecciones y algunos incluso ganaron y pasaron a la gestión pública como alcaldes o regidores.

otro lado, los ataques de columnas senderistas que destruyeron la infraestructura de muchos centros de promoción, asesinando incluso a algunos de sus trabajadores o directivos. Varias ONGs estuvieron así atrapadas entre dos fuegos, lo que obligó a cerrar sus oficinas y evacuar a su personal de ciertas “zonas rojas”⁸.

La violencia y sus secuelas afectaron la ejecución normal de los proyectos, sobre todo en la sierra sur y central, limitando los alcances de sus intervenciones y el logro de los objetivos previstos, disminuyendo su eficacia y reformulando parcial o totalmente sus metas. Huyendo de la violencia, el desplazamiento forzado de muchas familias campesinas participantes en actividades de las ONGs, debilitó las bases sociales de los proyectos y obligó a cambiar las orientaciones del trabajo. En tales condiciones, las labores de desarrollo se volvieron inviables; las agencias de cooperación mostraron en muchos casos flexibilidad y comprensión frente a lo que estaba ocurriendo.

La hostilidad y acoso de autoridades gubernamentales y de las fuerzas del orden en algunos espacios y durante algunos períodos, fue también un obstáculo difícil. Esto fue particularmente duro durante el quinquenio aprista (1985-90); en que el gobierno se había embarcado en una ambiciosa política de inversiones y de desarrollo de programas masivos para la población campesina andina, además de fuertes intentos de clientelizarla y desactivar sus organizaciones gremiales. En este marco, el partido de gobierno vio a las ONGs como un obstáculo y desató una fuerte campaña de desprestigio y de intentos de control a las mismas, lanzando acusaciones indiscriminadas de ser fachada y fuentes de apoyo del terrorismo⁹.

Los últimos años de la administración aprista coinciden con una crisis galopante de la economía, sobre todo por la hiperinflación. La pobreza aumenta de manera sustancial en todo el país y en las zonas rurales andinas; muchas familias campesinas, a pesar de la ayuda del Estado debieron adaptar sus estrategias de vida a la situación y dedicar más tiempo a generar ingresos, en su mayoría fuera del sector agropecuario, lo que reduce su participación en actividades de las ONGs. A su vez, las finanzas de estas, que debían ya lidiar con las devaluaciones y distorsiones en el tipo de cambio de los fondos que les llegaban del exterior, fueron seriamente golpeadas.

Esta situación conduce a muchas agencias, ONGs y otros agentes privados del desarrollo a replantear sus objetivos y prioridades, tendencia que en realidad había comenzado ya antes de la crisis. En el período inmediatamente anterior, se había enfatizado en la necesidad de priorizar intervenciones que aporten con soluciones técnicas y concretas a los problemas del campesinado, reduciendo o dejando de lado el discurso ideológico de concientización. Estallada la crisis, se permitió flexibilizar los plazos de ejecución y la reorientación parcial de los

⁸ Al respecto ver PRATEC, “**Manchay Tiempo: Proyectos de desarrollo en tiempos de temor en Ayacucho**”, 1989; ver también Smith, M.: “**Entre dos fuegos. ONG, desarrollo rural y violencia política**”, IEP ediciones, Lima, 1992.

⁹ En la entonces cámara de diputados, por iniciativa del APRA se intentó formar una comisión para investigar a las ONGs.

proyectos para atender las emergencias y los esfuerzos de sobrevivencia de las familias rurales pobres.

En resumen, los ONGs o “centros de promoción” rural, surgen impulsadas por sectores cristianos progresistas, universitarios y de “nueva izquierda”, con un compromiso político y social. Ligadas varias de ellas a partidos de izquierda y gremios campesinos, sus visiones iniciales no incluían una idea sistemática de desarrollo. Sus énfasis recaen en la llamada “promoción campesina” con dos componentes fundamentales: la educación concientizadora y organización de la población y el apoyo a la producción campesina, en ambos casos priorizando el mundo andino del sur. Es a partir de estos ejes que se entendía el trabajo de desarrollo a un nivel micro; las teorías y enfoques de desarrollo rural las adquirieron en el camino¹⁰ e intentaron aplicarlas de manera completa o parcial, sin grandes debates, salvo quizás en el reducido grupo que tenía áreas de investigación. La actuación de las ONGs estuvo condicionada por una sociedad con altos niveles de pobreza, especialmente campesina; la reinstauración de un régimen democrático, que abrió espacios para el ejercicio de experiencias de gestión a nivel municipal a grupos de izquierda; unas relaciones inicialmente lejanas y de mutua desconfianza Estado-ONGs; y el estallido de la violencia subversiva, que afectó trágicamente a la población campesina de muchos ámbitos donde las ONGs hacían promoción y desarrollo, y a las mismas ONGs, que ven sus labores sometidas a muchas restricciones por motivos de seguridad y frustrados sus esfuerzos debido a la situación.

2. La promoción y el desarrollo rural en los años 90: el gran cambio

La última década del siglo XX fue tiempo de transformaciones sustanciales en la economía, la sociedad y la política peruanas, y en las tendencias mismas de la cooperación internacional. Todos impactaron en distinta medida sobre el trabajo que las ONGs peruanas hacían en el ámbito rural. El nuevo gobierno del Presidente Fujimori implementó una política en este sentido, orientada a instaurar un nuevo modelo económico en el país, que redujo el rol del estado y dio primacía al libre mercado, con drásticas medidas para eliminar los fuertes desequilibrios y viabilizar las reformas estructurales que permitieron instaurar el modelo.

Las duras medidas de ajuste provocaron un aumento espectacular de la hiperinflación, con resultados catastróficos para los sectores más pobres, incluyendo los de zonas rurales. Así, en los años iniciales del fujimorismo (1990-94), se vivió una situación que hizo retroceder los esfuerzos de desarrollo y promoción rural. Muchas ONGs se involucraron en el impulso de programas de

¹⁰ Esta generalización sin embargo, no desconoce que al interior de algunas ONGs hubieran expertos que conocían el tema al detalle y participaran activamente en debates académicos y políticos en torno a este. Un espacio importante fue el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), en el que participaban especialistas de diversas profesiones. Sin embargo, pocos de sus hallazgos fueron incorporados en las prácticas de promoción.

emergencia, comprometiendo sus capacidades instaladas y postergando esfuerzos para emprender otras iniciativas¹¹.

La cooperación internacional experimenta también cambios importantes; el fin de la “guerra fría” transforma las relaciones internacionales y las políticas de ayuda al desarrollo. Aumentan los flujos de cooperación hacia regiones más pobres como el África y algunas zonas de Asia, quedando América Latina relegada a un segundo plano, debido a su menor pobreza relativa. La consecuencia: reducción en los fondos para esta región, incluyendo el Perú, y el retiro de algunas de las principales agencias de cooperación no gubernamental¹².

En un proceso que arranca en los noventa, pero continúa hasta años recientes, las entidades financieras cambian sus prioridades, abordándose nuevos temas y enfoques, fortaleciendo el tratamiento de otros que ya se trabajaban (medio ambiente y género por ejemplo) y abandonando ciertas líneas, entre ellas las de educación/concientización. La democracia y los Derechos Humanos y¹³, reciben también un importante apoyo.

Preocupadas por los resultados concretos de las iniciativas financiadas, las agencias aumentan las exigencias de calidad, y establecen el uso de nuevas herramientas para el diseño y planificación de programas y proyectos (construcción de árbol de problemas, objetivos rigurosos, medibles con indicadores, marco lógico), instrumentos conocidos aunque sin uso generalizado u obligatorio hasta entonces en el mundo de las ONGs. Aumentan las preferencias por iniciativas capaces de mostrar impactos y resultados tangibles y de corta maduración y se planifica considerando la sostenibilidad económica, social y ambiental de los proyectos. Esto obliga a realizar análisis y previsiones que hasta entonces las ONGs no habían practicado¹⁴.

Una particular exigencia a los proyectos productivos fue la dimensión de mercado y la rentabilidad económica. Hasta entonces, las propuestas económicas de las ONGs se habían concentrado casi todas en aumentar la producción y los rendimientos agropecuarios como el factor fundamental para lograr la superación de la pobreza y el desarrollo rural. La demanda y los mecanismos de mercado eran ajenos a sus preocupaciones. El cálculo de la rentabilidad económica de un proyecto era inédito y novedoso para la amplia mayoría de ONGs rurales, cuyos directivos y profesionales (mayormente sociólogos, agrónomos o zootecnistas) estaban poco habituados a pensar en esos términos.

¹¹ Una de las experiencias más conocidas fue la creación del Programa de Emergencia Social (PRES) en Cusco, liderado y aplicado por un consorcio de ONGs locales (COINCIDE), con apoyo de la cooperación internacional.

¹² Es el caso, entre otros, de la cooperación holandesa. Tres o cuatro agencias de este país constituían uno de los más importantes respaldos financieros para las más grandes ONGs del país. Actualmente, estas fuentes prácticamente han desaparecido.

¹³ Estos últimos, como es conocido, estaban estrechamente ligados a los problemas que confrontaba el Perú debido a la violencia política y a la represión de las fuerzas del orden, así como a la debilidad institucional de la política peruana, evidenciada sobre todo en el autogolpe de 1992 y los 8 años siguientes de gobierno autoritario.

¹⁴ Deben también destacarse los cambios en las modalidades de financiamiento; hasta los años 80, muchas agencias no sólo apoyaban proyectos específicos sino, en el caso de sus contrapartes más destacadas, suministraban apoyos institucionales más amplios que permitían a estas pagar una planta directiva y mayor flexibilidad en ciertos gastos. A partir de los 90, este tipo de apoyo va a ir desapareciendo, al punto que hoy casi ninguna ONG goza de este financiamiento.

Así, algunos proyectos comienzan a incluir enfoques como el de las “cadenas productivas”, las cuales buscan integrar exitosamente al mercado a los productores de ciertos bienes específicos. Todo esto va sentando bases para el cambio que experimentarán muchas ONGs a lo largo de los años 90 y de la década siguiente.

Aunque con variantes, estas exigencias se estandarizaron entre las agencias y las ONGs responden de diversas maneras. Una respuesta muy común fue cambiar el sector social atendido; mostrar impactos económicos medibles y la rentabilidad de la inversión, suponía trabajar con productores con mayor y mejor dotación de recursos, con capacidad para invertir y arriesgar, lo que no era el caso de las familias pobres del campo.

En los años noventa, surgen también nuevas forma de financiamiento de proyectos a través de los llamados “fondos de contravalor”, que apoyará propuestas en todo el país, sobre todo en el medio rural¹⁵. Lo novedoso de la iniciativa radica en el rol del Estado, pues los fondos se constituían en base a sus aportes. La modalidad de acceso mediante concursos públicos fue poco usual hasta entonces, ya que lo normal era que las ONGs desarrollaran a lo largo de los años relaciones de confianza con las agencias y sus oficiales de proyecto, que se traducían en la renovación periódica del financiamiento, previa evaluación de resultados que mostrara una eficacia mínima.

Otra novedad de este período, es la creación del “Fondo de Compensación y Desarrollo Social” (FONCODES), siguiendo el modelo de los fondos de inversión social constituidos en otros países a iniciativa del Banco Mundial. Era una entidad estatal a la que algunas ONGs vieron como una nueva opción de financiamiento. Diversas instituciones más consolidadas, sin embargo, desistieron de postular o continuar con esta opción, debido a las restricciones que ponía para financiar gastos de personal y operativos¹⁶. Pese a esto, fue una experiencia que permite ganar experiencias en negociaciones con el sector público.

De otro lado, el cierre de fuentes de cooperación no significó la desaparición de otras opciones; en los años 90 y con más fuerza en lo que va transcurrido del siglo XXI, surgen nuevas alternativas de apoyo, entre ellas Unión Europea y USAID que convocaron concursos para financiar a “actores no estatales” u organizaciones de la sociedad civil en temas definidos por ellos¹⁷.

¹⁵ Los “fondos de contravalor” se formaron con el aporte de la deuda pública condonada por ciertos países, más una contraparte del Estado peruano, que además debía monetarizar la deuda condonada. Los más conocidos fueron los fondos creados con la contribución de los gobiernos de Canadá, Alemania, Suiza, España y Francia.

¹⁶ Hubo también una “nueva generación” de pequeñas ONGs que surgieron para aprovechar esta oportunidad y fueron altamente dependientes de tal financiamiento, sin el cual no hubieran sobrevivido. Esto contribuyó al aumento sustancial de estas instituciones en los años 90, aunque muchas de ellas sin duda, tenían orientaciones y fines distintos a los “viejos” centros de promoción, en la medida que no tenían compromisos políticos o sociales como los de muchos centros.

¹⁷ La calificación se hacía por puntajes en base a criterios más o menos estrictos, aunque una lectura entre líneas permitía constatar que había un sesgo favorable a las instituciones más consolidadas, las mismas que representaban, al menos teóricamente, mayores garantías de una ejecución exitosa.

3. El “ajuste estructural” en las ONGs de promoción y desarrollo rural

Se ha visto que las transformaciones del país y la cooperación internacional impactan a las ONGs peruanas, incluyendo a las que trabajaban en el sector rural. Los cambios pueden seguirse tanto a nivel institucional como a nivel de los contenidos y enfoques de sus propuestas. En cuanto al nivel institucional, y a riesgo de simplificar procesos que en realidad fueron muy complejos, pueden identificarse los siguientes:

a) Desaparición de ciertas ONGs, especialmente de aquellas que perdieron el financiamiento de sus principales agencias y no tuvieron capacidad para diversificarse y adaptarse a la nueva situación.

b) Redimensionamiento institucional, que ocurre en muchos organismos que perdieron parte de su apoyo y lograron adaptarse parcialmente a la nueva situación, pero debieron suprimir muchos de sus “pasivos” no financiados, lo que les obligó a reducir sus intervenciones, achicando territorios o mudándose a otros, recortando el tamaño de sus equipos y vendiendo activos institucionales.

c) Reconversión parcial, abriéndose al mercado de servicios de consultoría en el país o en ciertas regiones, opción adoptada por aquellas que disponían de capacidades profesionales y cierta experiencia. Esto permitió financiar parte del presupuesto operativo, aunque desde luego provocó también ciertos problemas en la medida que afectaban el compromiso del personal con las actividades normales de los proyectos.

d) Surgimiento de una “nueva” generación de ONGs ya mencionado anteriormente, en el marco de las fuentes estatales y no estatales que se abren. A diferencia de la “vieja” generación, un gran número de las nuevas aparentemente no tenían compromisos políticos ni apuestas de cambio del mundo rural.

Varias de estas opciones no fueron mutuamente excluyentes y no era raro encontrar instituciones que de hecho las combinaban. Una característica adicional de este ajuste se relacionó con la modificación de los contratos de personal pues en muchos casos, en un intento por mantener el nivel de sus remuneraciones, un grupo de profesionales estables por años pasó a laborar como trabajadores independientes, lo que significó la pérdida de beneficios sociales (jubilación y seguro de salud), evidenciando así un deterioro de las condiciones laborales en este sector¹⁸.

A nivel de los enfoques y propuestas, es destacable cómo un grupo de ONGs, por la convicción de sus directivos, adaptación a los tiempos o por estrategia de sobrevivencia, incorpora en su discurso la lógica del mercado y la rentabilidad

¹⁸ Por mucho tiempo a cubierto de los vaivenes de la economía nacional, los salarios en las ONGs comenzaron a deteriorarse cuando la devaluación dejó de compensar la inflación, haciéndoles perder capacidad adquisitiva

económica de los proyectos productivos en el campo, algo que por consideraciones ideológicas, inexperiencia o falta de conocimientos no habían hecho antes. Esta incorporación se hizo con distintas estrategias; hubo algunos que incidieron en generar y brindar información de precios a los productores, otros intentaron organizar la oferta de estos, vincular a productores con intermediarios o agroindustrias, etc. El cambio fue importante en las orientaciones de las intervenciones predominantes, y aunque resulta difícil establecer un balance global de su impacto, para muchos fue un “parteaguas”.

El enfoque de mercado ha ganado entonces “carta de ciudadanía” entre las ONGs de desarrollo rural, las que en estos años han asumido otros temas, algunos antiguos otros más recientes. Así, en la promoción rural hoy prácticamente todas las ONGs incluyen enfoques relacionados con la necesidad de preservar el medio ambiente y los recursos naturales (la “sostenibilidad ambiental”), el enfoque de género, y más recientemente, la mitigación de los efectos negativos del cambio climático. Más restringidas y especializadas son las iniciativas asociadas a la gestión local en municipalidades rurales, el microcrédito, derechos ciudadanos, etc.

De otro lado, y como ya se vio anteriormente, una mayor preocupación por el uso de técnicas exigidas por muchas agencias para formular proyectos, planificar operaciones, evaluar y sistematizar experiencias, llevó a una mayor profesionalización en la gestión, impulsando el surgimiento de expertos (internos o externos a las ONGs) en este tipo de técnicas. Ahora, pocas o ninguna ONG formula sus propuestas sin utilizar el marco lógico, diseñar indicadores, e incluso elaborar las llamadas líneas de base (“base line”) o construir sistemas de monitoreo. Estas técnicas son una suerte de “rito de paso” indispensable en muchos casos para acceder a financiamiento¹⁹, pero que pocos conocen o manejan adecuadamente.

Otro factor de cambio ha sido la aparición de nuevos actores en el ámbito rural. En los años 80 e incluso los 90, no era raro que una ONG o centro de promoción en la zona andina fuera prácticamente el único actor externo que mantenía vínculos con la población campesina local, aparte de ciertos comerciantes e intermediarios, los parientes que migraron y volvían eventualmente, maestros, policías y personal de salud o una que otra autoridad o dirigente político de paso. Los procesos económicos, sociales y políticos de los noventa modifican esta situación; la mayor presencia de los gobiernos locales debido al incremento de sus rentas, sobre todo en zonas que reciben canon minero han complejizado el tejido institucional y político local; la expansión de los programas sociales e inversiones provenientes de los gobiernos nacional y regionales, la aparición de empresas (minerías, agroindustriales y otras), el mejoramiento de la infraestructura de transportes y

¹⁹ Los condicionamientos de las fuentes de cooperación han conducido en no pocos casos a la adopción acrítica de enfoques, discursos y herramientas que luego son dejadas de lado en el momento mismo de la ejecución de los proyectos. En otros casos, llevan a tratar de encuadrar todo dentro de un marco lógico al que convierten en una “camisa de fuerza” dentro del cual colocar y leer toda la realidad.

comunicaciones²⁰ que incrementa los flujos de bienes y la movilidad geográfica de la población son la nueva presencia. Actualmente, la intervención de una ONG ya no puede obviarlas puesto que condicionan e impactan en distinta medida sobre su trabajo.

Estos cambios y el cierre de varias fuentes “tradicionales” de financiamiento han planteado desafíos y puntos críticos que las instituciones, muchas de ellas amenazadas de extinción, deben afrontar para sobrevivir pero también para renovar sus capacidades y compromisos en un mundo más complejo.

4. Los “puntos críticos” y los retos de las ONGs de desarrollo rural en el siglo XXI

El Perú de hoy es un país muy diferente al de los años 80-90 del siglo anterior. La realidad en la que los centros de promoción iniciaron sus actividades, esto es, una economía cerrada, con un Estado económicamente intervencionista, con 4 fuerzas políticas dominando la escena política, bajos niveles de recaudación y gasto público, escasa presencia del Estado en amplias zonas del país, existencia de importantes gremios laborales, campesinos y barriales en la escena nacional, altos niveles de pobreza, especialmente rural, poca conectividad, grandes brechas urbano/rurales y azotado por la violencia política, especialmente en la zona andina, ya no existe más. Terminaron también las viejas políticas de cooperación internacional y los flujos de ayuda de años pasados; un país considerado de renta media alta no es más una prioridad para las agencias encargadas de la ayuda.

Las transformaciones de los años noventa han modificado radicalmente el panorama. En lo que va del siglo XXI, el Perú tiene un modelo económico de libre mercado y abierto al exterior, basado en la exportación de materias primas, especialmente mineras, que ha vivido un ciclo económico expansivo; un Estado reducido, orientado a garantizar el funcionamiento del modelo, pero con una gran debilidad institucional; un sistema político con partidos e instituciones igualmente débiles y precarias, como ocurre también en la sociedad civil, lo que dificulta la estabilidad del sistema democrático. Ha habido una reducción importante en los niveles de pobreza, debido al crecimiento económico pero también a la expansión del gasto público en programas sociales, la construcción de infraestructura y una conectividad sin precedentes. La pobreza en el campo sigue siendo masiva y mayoritaria pero sus características parecen haber cambiado en los últimos 20 años, justamente por el crecimiento, la modernización de muchas ciudades pequeñas y medianas y la mayor movilidad geográfica de la población, lo que ha reducido las brechas urbano/rurales. Hoy el Estado tiene mayor presencia y existen nuevos actores en el sector rural; el Perú se ha pacificado aunque con muy duras secuelas de la violencia política que lo azotó. Finalmente, está integrado en un sistema internacional cambiante y complejo, cuyas modalidades de ayuda oficial al desarrollo también han mutado en estos años.

²⁰ Los teléfonos celulares revolucionaron las comunicaciones a partir de los años 90; al igual que la aparición del internet algún tiempo después.

Como ya hemos visto, los procesos reseñados han determinado a su vez una serie de transformaciones sustanciales en las ONGs dedicadas a la promoción y el desarrollo rural; este último se trabajaba con enfoques y herramientas de distinta procedencia, con una visión bastante sectorial y localista, entendiéndolo como sinónimo de desarrollo agropecuario, alcanzable en el ámbito de intervención, independientemente de la lógica de la sociedad mayor. Pese a ello, las experiencias han dejado lecciones claves y una serie de puntos críticos y desafíos pendientes de abordar. Aunque no pretenden cubrir todo el espectro, los puntos abajo planteados son estratégicos para las intervenciones de los próximos años.

1) El Estado , el desarrollo rural y las ONGs

La relación entre el Estado y las ONGs rurales, entendida sobre todo como las relaciones con el gobierno central y con algunos representantes del Legislativo, han sido por muchos años lejanas y envueltas en una profunda desconfianza que hasta hoy subsiste. La existencia de una organización de la sociedad civil que se involucra en temas públicos siempre despertará celos y resquemores entre quienes ejercen el poder estatal, con el agravante de que en el Perú, políticos, funcionarios públicos y sectores de la prensa de derecha intentaron estigmatizar a las ONGs como senderistas o filo-senderistas. Desde los años 80 a la fecha, prácticamente no ha habido gobierno que no haya emprendido una campaña contra ellas y haya intentado sacar una legislación para regularlas y controlarlas. Es comprensible entonces que estas tensiones hayan alimentado la mutua desconfianza y la distancia entre ambos.

Esta situación, sin embargo, no ha sido un obstáculo para que algunas ONGs hayan logrado y mantengan hasta hoy relaciones constructivas con diversas instituciones del Estado, aprendiendo en la práctica y extrayendo varias lecciones, entre ellas una muy importante: el rol estratégico del Estado en la promoción e impulso del desarrollo rural. Las ONGs, por sus escalas de intervención y sus recursos financieros tienen limitaciones “estructurales” para generar procesos de mayor alcance. En la medida que tiene capacidad para recoger, procesar demandas, representar el interés general y defender los derechos de sus ciudadanos, así como de ordenar territorios y arbitrar conflictos, el Estado es insustituible, aun cuando como suele ocurrir, la presencia y el protagonismo de otros actores dinamizan también los espacios rurales²¹.

El Estado juega roles clave en sus distintos niveles: el gobierno nacional vía el poder político central y los programas sociales; los gobiernos regionales mediante inversiones sociales y los gobiernos locales a través de su rol en el desarrollo local y a través de los espacios participativos con los que cuentan.

En estas condiciones, las ONGs involucradas en desarrollo rural tienen abiertas al menos las siguientes opciones: 1) actuar como operadores de los programas e iniciativas del gobierno nacional, regional o local, 2) realizar acciones de incidencia

²¹ Una mega empresa minera puede desencadenar procesos y transformar radicalmente la estructura económica y social de un ámbito rural, lo que hace de la presencia del Estado una necesidad aún más imperante.

política; 3) concertación y establecimiento de alianzas; y 4) ejercer la vigilancia y fiscalización.

Actuar como operadores es una alternativa utilizada por diversas instituciones, básicamente para acceder a financiamiento. El riesgo de esta modalidad es la renuncia a objetivos propios²², subordinar sus metas a la entidad que financia y, por tanto, la pérdida de orientación.

La incidencia política es una práctica adoptada en estos años por ciertas ONGs, apelando a diversas estrategias y relaciones para lograr que las autoridades y funcionarios públicos en distintos niveles, asuman de manera parcial o completa determinadas propuestas para afrontar alguna problemática (por ejemplo, aprobación de planes u ordenanzas para la igualdad de género, el medio ambiente, el trabajo infantil, etc.). Aunque el límite estructural es una institucionalidad pública más bien débil y con alta rotación de personal, lo que limita la continuidad de las políticas, se tienen experiencias interesantes, sobre todo a nivel regional y municipal.

La concertación y las alianzas son también una estrategia utilizada con resultados positivos y otros que no lo son tanto. Es una alternativa de relacionamiento horizontal con diferentes entidades del Estado, en muchos casos como resultado de una mutua apertura, disposición y confianza. Lo común son acuerdos de intervención en ciertos temas específicos, respetando los objetivos y orientaciones de cada uno de los participantes. El riesgo está una vez más relacionado con la presencia de una autoridad o funcionario específico cuya salida pone en riesgo la continuidad del arreglo.

La vigilancia y fiscalización es una acción clave de la ciudadanía para supervisar que las distintas entidades de gobierno cumplan con sus funciones, pero también para evitar que las autoridades y funcionarios incurran en actos poco transparentes o de corrupción. Una ONG puede impulsar esta tarea y apoyar a la ciudadanía, lo que puede causarle inevitables roces y tensiones con las personas sujetas a observación. Si en los años 80 las ONGs trabajaban en zonas donde el Estado estaba ausente, ahora que su cobertura se ha extendido a varias de estas áreas, es importante contribuir a que la ciudadanía vigile esta presencia y su desempeño. De esta manera, no sólo se contribuye con las dimensiones económico-productivas del desarrollo rural sino también en la esfera política, contribuyendo con la ciudadanía a ejercer sus derechos de manera democrática. La experiencia muestra que esta labor no puede quedar librada a la espontaneidad sino que necesita un soporte técnico y organizativo. Es aquí donde las ONGs tienen un rol, con mayor razón aun considerando las debilidades institucionales en las zonas rurales.

2) El mercado

²² Cabe mencionar, sin embargo, que los objetivos institucionales de algunas ONGs están enunciados en términos tan vagos que se ajustan sin grandes dificultades a los de cualquier entidad.

Por muchos años, el mercado fue una dimensión desconocida o una suerte de terreno vedado para las ONGs que trabajaban con productores del campo; en muchos casos, era visto con desconfianza por estimarse que estaba dominado por agentes o fuerzas extrañas y hostiles al campesino, del cual además se aprovechaban. Los proyectos incidían en aumentar la producción y la productividad agropecuarias apelando a distintos medios, pero sus logros en términos de producción física podían neutralizarse o ser aprovechados por los intermediarios de los mercados rurales. Este problema fue pronto percibido, pero pocas instituciones adoptaron medidas efectivas para neutralizarlo y potenciar el beneficio de los productores atendidos.

El nuevo modelo neoliberal (y los condicionamientos de las agencias de cooperación) plantean la necesidad u obligatoriedad de abordar la dinámica del mercado en las intervenciones. En términos económicos, no había que restringir la intervención a la oferta, era importante prestar atención a la demanda, elemento determinante para el éxito de las iniciativas de desarrollo basadas en componentes productivos, integrando la lógica de la rentabilidad y sostenibilidad económicas en los proyectos y entre los productores a los que se apoya.

Como ya se mencionó brevemente, las propuestas de trabajo que incluían actividades relacionadas con el mercado no son muy variadas hasta la fecha:

a) Creación de sistemas o mecanismos de información de precios, bajo la hipótesis de que los campesinos o productores no conocen los precios de sus productos ni los mercados; por lo tanto, hay que informarles para que puedan colocarlos en el más rentable. El problema es que no solía considerarse asuntos como los costos de transporte o los vínculos del productor con el intermediario, muchas veces estrecho, ejerciendo como “habilitador” de liquidez indispensable para sus gastos inmediatos, a cambio de la venta anticipada de sus cosechas.

b) Organización de la oferta, para crear economías de escala y aumentar la capacidad de negociación. Los problemas derivados de esta estrategia tienen que ver, entre otras cosas, con las variaciones bruscas de los precios del producto y las relaciones de confianza entre los asociados, que cuando es débil o se quiebra, afecta la sostenibilidad de la organización.

c) Vinculación productores-intermediarios, especialmente con agroindustrias y empresas modernas, sobre todo en ciertos valles de la costa. Son experiencias relativamente recientes en las que las pocas ONGs involucradas actúan brindando asistencia técnica a los productores y facilitando los contactos con las empresas, siendo en la práctica operadores.

d) Formación de entidades que brindan microcréditos en ámbitos rurales (no necesariamente destinados a la producción), con criterios rigurosos de calificación a los usuarios y cuidando la rentabilidad de las operaciones, superando los estilos del pasado que llevaron al fracaso de los llamados fondos rotatorios. Esto fue iniciativa de muy pocas ONGs ya que la experiencia y capacidad instalada para un manejo exitoso de esta opción no es un patrimonio generalizado.

Los éxitos por ahora moderados de estas opciones ponen en evidencia las dificultades reales para incursionar en el mercado, y hasta el momento no parece haber sido una corriente masiva en el mundo de las ONGs rurales, debido quizás a que la actividad agropecuaria en el país sólo tiene algunos “nichos” de rentabilidad, y no precisamente en las zonas andinas pobres. Buscar la rentabilidad económica es positivo para operar en el mercado, pero el costo de ello quizás sea abandonar a los más pobres y concentrarse en productores con mayores ventajas comparativas en cuanto a su dotación de recursos, orientación comercial, entre otros.

Mejorar la situación de los campesinos pobres necesita algo más que vincularlos al mercado; como se sabe, este es una estructura que vincula a quienes ofertan y demandan bienes y servicios, pero es también una relación social entre agentes independientes pero dotados de distinto poder económico, conocimiento de las reglas de funcionamiento y respaldo social y político. Varios productores pueden capitalizarse, pero no es difícil imaginar lo que ocurre con el grueso de los campesinos abandonados a su suerte en los mercados. El éxito de estas intervenciones puede tener un efecto no deseado: una mayor inequidad y desigualdad en los espacios locales, algo que puede ocurrir con mayor facilidad en zonas rurales andinas debido a lo que la teoría económica denomina “fallas de mercado”.

El desafío es entonces cómo trabajar en estas condiciones; dadas sus limitaciones de recursos y la escala de su intervención, una ONG no puede obviamente afrontar todos los problemas del productor campesino para insertarse con éxito en el mercado, pero sí es posible contribuir a reducir las asimetrías en el conocimiento del productor, incidir en las autoridades y concertar esfuerzos que reduzcan las citadas “fallas” e impulsar la asociatividad para la esfera comercial que ayude a los agricultores familiares a capitalizarse.

3) Las ONGs y la estructura social rural en sus ámbitos

La promoción del desarrollo rural requiere tener una mirada objetiva de los actores sociales presentes en el entorno en el cual se trabaja. Esto significa identificar con claridad sus rasgos estructurales (cantidad y calidad de recursos poseídos, estatus o posiciones ocupadas) pero también sus actitudes, intereses y comportamientos sociales.

Se sabe que la estructura social en el campo es bastante compleja y variada, lo que es un desafío para las capacidades que tienen las ONGs de diseñar, planificar y orientar sus acciones incorporando estas complejidades. Los directivos y profesionales de ONGs aceptan en teoría la existencia de una estructura social compleja y diferenciada; sin embargo, en la práctica estas distinciones no se traducen en políticas o estrategias apropiadas y los proyectos operan muchas veces como si se trabajara con productores y población homogénea, sin captar matices respecto a la cantidad y calidad de los recursos poseídos, los niveles de educación, la experiencia migratoria, las diferencias de género, etc. La

representación de la realidad como un mundo plano e indiferenciado, limita sin duda las posibilidades de tener éxito.

Reconocer las implicancias de esta heterogeneidad permite entender por qué ciertas iniciativas tienen más éxito que otras en determinados espacios sociales y territoriales y, al menos en teoría, conducen a establecer procedimientos, técnicas y prácticas diferenciadas en función de las características específicas de los actores. Asumir la existencia de distintas categorías de productores y pobladores es indispensable para avanzar en la promoción del desarrollo rural.

Entender la complejidad de la realidad social confirma también hechos innegables como que la pobreza rural de hoy es distinta a la de hace 20 años y, por tanto, es necesario pensar nuevas estrategias para su abordaje; permite también desechar visiones románticas que en no pocas ocasiones, conducen a plantear objetivos desfasados o irreales²³.

4) ONGs, organizaciones sociales y líderes

En los años 80-90, el apoyo a iniciativas colectivas organizadas para agregar, representar y defender los intereses de la población era un componente fundamental de la promoción rural de las ONGs. , el cual podía estar dirigido a apoyar a gremios rurales con capacidad de movilizar bases en pro de sus intereses y reivindicaciones, lo cual era con frecuencia un trabajo político. Las labores incluían por lo general acompañamiento profesional y político a los líderes y dirigentes gremiales o comunales en sus reclamos y negociaciones, apoyo logístico y capacitación.

Los esfuerzos solían concentrarse en la asesoría y formación de líderes y dirigentes, no tanto en la población de base, a la que sólo se le apoyaba en ocasiones puntuales (una movilización por ejemplo); es por ello que cuando los líderes cumplían su ciclo o abandonaban la organización, era difícil sustituirlos por dirigentes de recambio. La concentración del apoyo en la dirigencia de gremios y organizaciones, podía terminar fortaleciendo caudillismos que reproducían estilos autoritarios y antidemocráticos, que poco tenían que ver con los objetivos iniciales de la ONG.

Otro tipo de trabajo se hacía con las denominadas organizaciones funcionales que se diferenciaban de las anteriores por sus orientaciones y fines: eran entidades destinadas a resolver problemas específicos relacionados con la supervivencia, la producción o la gestión de ciertos bienes o servicios. Muchas veces además, su constitución era promovida ex – profeso por las mismas ONGs. En el marco de estas organizaciones era (y es) frecuente también formar promotores de distinto tipo como un mecanismo para la difusión de conocimientos.

²³ Este es por ejemplo el caso de algunos proyectos que se plantean reducir la migración campo-ciudad, reteniendo población en el campo. Esta idea asume implícitamente que la vida en la ciudad es negativa e ignora que se trata de una tendencia general que escapa a la voluntad de quienes dirigen una ONG.

A fines de los 90, la desmovilización y desactivación de los gremios rurales era un hecho generalizado debido a muchos factores, entre ellos la crisis de los partidos de izquierda que los orientaban, la migración o alejamiento de los líderes, las amenazas de Sendero Luminoso o las fuerzas antisubversivas del Estado y hasta el asesinato o desaparición de algunos dirigentes. Las organizaciones funcionales fueron también afectadas, pero muchas pudieron perdurar en tanto tenían detrás el respaldo de una ONG.

En años recientes se han conocido nuevas formas de asociatividad, sobre todo de productores que se nuclean para adquirir o vender algún producto. El trabajo se parece al de las organizaciones funcionales pero, a diferencia de estas, el discurso y las aspiraciones colectivas han sido postergadas en favor del progreso individual o familiar; los proyectos y discursos que planteen salidas colectivas son más bien escasos.

En estas circunstancias, y aunque hayan cambiado su cariz y orientaciones, las apuestas colectivas siguen siendo válidas, pues aunque sus contenidos sean diferentes, se necesita trabajar en el contexto de una sociedad con grandes debilidades institucionales, para desarrollar y fortalecer organizaciones de la sociedad civil. En el mundo rural andino, la comunidad campesina continúa siendo una entidad importante, aun cuando se sabe que muchas de estas se han debilitado como resultado de la urbanización, municipalización y migración o la violencia de los años 80-90. Su rol en la regulación y control de ciertos recursos naturales y productivos sigue siendo clave para el desarrollo en diversas áreas. Aquí se necesita diseñar iniciativas novedosas que tomen en cuenta la realidad vigente (descampesinización, diferenciación interna, urbanización, nuevas generaciones de líderes) antes que la imagen tradicional construida el siglo pasado y que los cambios recientes han desactualizado.

Los espacios de participación abiertos en los gobiernos locales de distritos rurales, son también un desafío importante a afrontar por las ONG en el siglo XXI. Cualquier iniciativa de desarrollo no puede obviar el papel que estas municipalidades pueden jugar por los recursos que manejan. Asimismo, la necesidad de vigilar y fiscalizar a las autoridades y funcionarios públicos en los diferentes niveles de gobierno requiere el concurso de la misma ciudadanía, para lo cual es indispensable brindarle asesoría profesional y política.

Aprovechando experiencias de los decenios anteriores, se necesita apoyar a líderes y dirigentes, pero también promover a población de base y dirigentes de recambio, evitando concentrar esfuerzos en personas que, bajo determinadas circunstancias, pueden terminar convertidos en intermediarios que monopolizan las relaciones entre el Estado, la sociedad y sus propias bases.

5) Los nuevos actores

Se terminó ya la época en que las ONGs eran prácticamente los únicos agentes externos con presencia regular en diversas zonas del país, especialmente en las áreas más alejadas de la región andina. Los cambios han significado la presencia

de nuevos actores ya mencionados anteriormente (gobiernos locales, gobierno nacional, empresas).

Este nuevo panorama implicó desafíos inéditos a las ONGs con trabajo rural, y las obligó a plantearse alianzas y concertaciones con algunos de estos actores, como ocurrió por ejemplo a propósito de los espacios abiertos por los gobiernos locales y regionales para la participación ciudadana, apoyando a organizaciones sociales en sus intervenciones en el marco de los presupuestos participativos, asesorando a algunas autoridades e incidiendo en la elaboración y aprobación de ciertas ordenanzas, entre otros.

Las relaciones con empresas fueron algo novedoso pues la inmensa mayoría de ONGs no estaban acostumbradas a tratar con estas, más aun, las miraban con desconfianza y en algunos casos hasta con hostilidad. Por ello, el establecimiento de vínculos con este nuevo actor en la escena local o regional fue para muchas una verdadera revolución en sus estrategias de trabajo, que implicaban un viraje respecto a lo que hasta entonces habían venido haciendo. El cierre de algunas fuentes financieras influyó sin duda en el acercamiento a las empresas.

Allí donde se dio, la presencia de las mineras ha sido el desafío más importante en las relaciones de las ONGs con el mundo empresarial; la modalidad más frecuente fue la provisión de servicios, lo que implicó que ciertas ONGs se convirtieran en operadoras contratistas de las compañías, realizando lo que mejor sabían hacer: implementar proyectos productivos o de infraestructura dentro de las áreas de influencia directa de las compañías, como parte de sus políticas de responsabilidad social y relaciones comunitarias que, en última instancia, procuraban mantener el entorno calmado y disminuir tensiones que pudieran estallar en conflictos.

El trabajo con las compañías mineras ha sido todo un aprendizaje que tuvo sus momentos difíciles; acostumbradas a funcionar con agencias que financiaban proyectos por uno o más años, con relaciones de confianza y personalizadas con sus funcionarios, a las ONGs les tomó tiempo aprender la lógica de funcionamiento de las empresas, que si bien en muchos casos no eran tan exigentes en la administración de los fondos, sí lo eran en cuanto a exigir resultados concretos e inmediatos, y no tenían problemas en cambiar los compromisos firmados si evaluaban que ello era importante para reducir o eliminar tensiones sociales, llegando incluso a rescindir los contratos aun cuando los plazos estaban lejos de cumplirse. En el proceso, muchos profesionales de ONGs pasaron a trabajar en las mineras con remuneraciones y ventajas con las que aquéllas no podían competir.

Otras experiencias fueron con empresas agroexportadoras o agroindustriales, principalmente en la costa, donde las ONGs actuaron también como operadoras, facilitando las relaciones de aquellas con los productores agropecuarios o brindando asistencia técnica para la producción de bienes destinados a su venta a las compañías.

Cabe también resaltar el surgimiento de movimientos que cuestionaban la presencia de compañías mineras en algunas regiones, por temor a que estas afectaran los recursos locales (agua, tierras) y pusieran en riesgo la supervivencia de la población. Los conflictos que se desencadenan en territorios donde están presentes algunas ONGs las pone ante el hecho de definir su posición, especialmente allí donde la situación se ha polarizado; algunas apoyan a la población desde el comienzo del movimiento, otras mantienen un perfil bajo, otras se retiran e incluso apoyan a las empresas.

Los conflictos en torno a la gestión de autoridades locales generan también situaciones complejas frente a las cuales se debe adoptar posiciones. No se trata ya de los conflictos de los años 80, liderado por un gremio rural o de productores; son nuevos tipos de movilizaciones con actores social y políticamente más heterogéneos.

Para las ONGs de promoción y desarrollo rural, el desafío futuro en el campo de sus relaciones con las empresas y en sus vínculos con los movimientos sociales es múltiple y complejo, por cierto distinto a los del siglo pasado. Por un lado, plantea cómo avanzar más allá de su desempeño como proveedoras de servicios a las compañías, esto es, cómo establecer diálogos con estas y otros actores sociales donde se discutan opciones de desarrollo local, el rol que aquéllas pueden cumplir y el modo cómo la población misma puede empoderarse para su negociación y establecimiento de acuerdos ventajosos para ella. Por otro lado, los movimientos sociales que involucran a población rural plantean un reto ineludible: elaborando propuestas concretas que permitan sustentar las reivindicaciones y apoyar negociaciones que pudieran prevenir el estallido de conflictos; y si estos se hubieran desencadenado, asesorar con propuestas realistas y concretas una salida satisfactoria para la población así como una solución pacífica de los conflictos.