

La agricultura familiar en El Salvador: ¿Crónica de una muerte anunciada?

Family Farming in El Salvador: Chronicle of a Death Foretold?

Carlos Ayala Durán*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar el surgimiento de la agricultura familiar en El Salvador y de la categoría social agricultor familiar. Para tal fin, el presente texto se apropia de dos referentes teóricos: agricultura familiar y transferencia de políticas. La evidencia sugiere que la apropiación de la categoría social agricultor familiar en el país centroamericano responde a una actualización del término pequeño productor o productor comercial. De esa forma no es posible encontrar bases técnicas, teóricas o metodológicas que justifiquen la utilización de agricultor familiar como una nueva categoría social en El Salvador. La adopción de esta categoría se justifica en función de una transferencia de política (*policy transfer*), potenciada por tres vectores: afinidad política de los presidentes de El Salvador y Brasil, papel de burócratas y trabajo de organizaciones intergubernamentales.

Palabras clave: agricultura, El Salvador, Plan Agricultura Familiar, campesino, política pública.

Abstract

The following article has as objective to analyze the emergence in El Salvador of family farming and the social category family farmer. To that purpose, this article uses mainly two theoretical concepts: family farming and policy transfer. Evidence suggests that the appropriation of the social category “family farmer” in El Salvador responds to an update of formerly used concepts small producer or commercial producer. Hence, it's not possible to find technical, theoretical or methodological grounds to justify the use of family farmer as new social category in El Salvador. The adoption of family farmer comes as a result of a policy transfer enhanced by three vectors: political affinity between Brazil's and El Salvador's presidents, bureaucrat's paper and work performed by intergovernmental organizations.

Keywords: agriculture, El Salvador, Family Farming Plan, peasant, public policy.

*Doctor en Desarrollo Rural adscrito al Centro Interdisciplinar em Ambiente Sociedade e Desenvolvimento de la Faculdade de Ciências Económicas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: 0000-0003-4049-671X.

Fecha de recepción: 2 de julio de 2019. Fecha de aceptación: 7 de noviembre de 2020.



Introducción

Desde inicio del siglo XXI el mundo ha visto un aumento en el posicionamiento y una creciente importancia política de la llamada agricultura familiar. Pese a que algunos países sudamericanos poseen un recorrido mucho más amplio y una construcción más rica e inclusiva, países como El Salvador dan un impulso a la agricultura familiar fundamentalmente desde la década de 2010. De esa forma, el presente artículo tiene como objetivo analizar el surgimiento de la agricultura familiar en El Salvador y de la categoría social agricultor familiar. Para tal fin se realizó trabajo de campo entrevistando agentes gubernamentales entre los años 2015 y 2017. Los mismos procedían del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) y de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA). Adicionalmente fueron consultados documentos bibliográficos públicos y privados, como será oportunamente citado a lo largo del presente texto. Paralelamente se realizó una solicitud de acceso a la información para indagar la asignación presupuestaria aprobada para el tema agricultura familiar entre los años 2013 y 2016.

El resto del artículo se estructura de la siguiente forma: una vez finalizada la introducción, se elabora una breve contextualización histórica de la agricultura salvadoreña. Seguidamente se delinea la discusión teórica basada en dos anclas interpretativas: agricultura familiar y transferencia de políticas (*policy transfer*). El primer concepto será analizado a la luz de la construcción teórica brasileña, lugar que es considerado como el referente actual de lo que se conoce como agricultura familiar (Abramovay, 2007; Medeiros Marques, 2008; Schneider y Escher, 2014). Asimismo, parte de la discusión de este texto se basa en la transferencia de políticas, puesto que la iniciativa pública salvadoreña sobre agricultura familiar presenta las características de

adopción de una política internacional. Una vez delineado el anclaje teórico, se da paso a describir el origen de la agricultura familiar en El Salvador, materializado mediante la promulgación del Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2014. Esto abre el camino al análisis de la categoría de agricultor familiar en los instrumentos de política pública salvadoreña. Por último se realizan consideraciones finales.

I. Agricultura en El Salvador: una breve contextualización histórica

Históricamente, el sector agrícola se ha mostrado como un pilar clave en la economía salvadoreña. En tiempos precolombinos por ejemplo, el grano de cacao sirvió como moneda para el intercambio de bienes (Fonseca, 1975). De la misma forma, durante la colonia española en El Salvador los productos agrícolas, como el café o el índigo, servían como medio para el pago de tributos al imperio español (Ministerio de Educación [Mined], 2009). Ya en los siglos XIX y XX bienes como el café, el algodón o el azúcar servirán para explicar buena parte de los cambios políticos y económicos en el país (Ayala y Miguel, 2016).

Desde la promulgación de la independencia en el siglo XIX, la agricultura salvadoreña se estructuraba en torno a dos actores sociales principales: la oligarquía agrícola y los campesinos. La primera se componían de un reducido número de terratenientes poseedores de grandes propiedades, practicando una agricultura poco diversificada pero con gran poder para generar divisas (Thome, 1984). Por otra parte, existía una gran cantidad de campesinos que trabajaban pequeñas porciones de tierra principalmente de forma comunal para suplir necesidades del consumo propio de alimentos (Mined, 2009). Este último colectivo

verá sus condiciones precarizadas con la reforma agraria del presidente Zaldívar en 1881, cuando las tierras ejidales y comunales, principalmente trabajadas por pequeños productores, fueron abolidas para ser adquiridas por la oligarquía salvadoreña. Con ello, ya durante el siglo xx el campo salvadoreño se verá caracterizado por una notable precariedad económica y social, al existir una importante masa poblacional desposeída de sus tierras agrícolas. Tales condiciones explicarán en buena parte el levantamiento indígena/campesino de 1932 en el occidente del país.

Pese a la marcada importancia que el sector agrícola tuvo en la economía salvadoreña en términos históricos, desde la segunda mitad del siglo xx el sector primario comenzará a perder relevancia en detrimento de los sectores terciario y secundario. En tal sentido, Ayala (2018) retrata cómo se redujeron desde la década de los años setenta indicadores como el PIB agrícola, los préstamos dedicados al sector primario o el presupuesto público dedicado a la agricultura. Sobre esta financiación estatal, para el periodo 2006-2010 por ejemplo, El Salvador poseía el segundo menor presupuesto público dedicado a temas agrícolas en Centroamérica (Redes, 2014). Esto lleva a que destacados actores, como la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (2015), señalen la existencia de un abandono del sector agropecuario por parte del Gobierno salvadoreño desde la década de los ochenta. Este olvido del sector rural en el país trajo consigo consecuencias sociales negativas que perduran a la fecha, ya que cifras actuales dan cuenta de que el 37.5% de la población rural se encuentra en situación de pobreza (DIGESTYC, 2017). Asimismo, el abandono del sector primario se vio potenciado gracias a la promoción de otras ramas económicas, principalmente servicios, por parte de las administraciones presidenciales conservadoras entre los años 1989 y 2009.

No obstante, con el cambio de Gobierno ejecutivo en 2009, y con el inicio de la gestión de Mauricio Funes como presidente de El Salvador, se abrió la puerta para que nuevos actores y movimientos sociales formaran parte en la creación de políticas públicas en ese país. De tal forma, el sector agropecuario comenzaría a ganar mayor relevancia y participación en términos de sujeto de política pública. Con ello, políticas como la creación de la pensión básica universal, el programa de transferencias condicionadas, compras públicas y mercados institucionales, el Programa Presidencial Territorios de Progreso o el Plan de Agricultura Familiar (PAF) se enmarcan en este renovado interés por el campo salvadoreño. Es precisamente este último tema, la agricultura familiar, sobre el cual girarán numerosos esfuerzos a nivel de iniciativas públicas entre los años 2009 y 2014.

Hasta entonces, la experiencia en temas de agricultura familiar emanaba de países sudamericanos, particularmente de Brasil. Con ello, iniciativas públicas brasileñas como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) o el Programa Hambre Cero fueron reconocidas a nivel internacional como mecanismos efectivos de combate a la pobreza y de mejora de amplios sectores agrarios. El éxito cosechado por estas políticas públicas brasileñas explica asimismo su difusión en países de América Latina y África (Castro y Goulet, 2011; Grisa y Niederle, 2018; Sabourin y Grisa, 2018). Similarmente, la Organización de Naciones Unidas, así como sus organismos especializados retomaron la agricultura familiar como un tema importante, declarando 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar.

Este auge en torno a la agricultura familiar, su potencial para generar riqueza, y su difusión a nivel internacional se vio también reflejado en El Salvador, ya que en el año



2011 se elabora el primer instrumento de política pública que aborda explícitamente la agricultura familiar: el Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2014. Este Plan tenía como objetivo explícito contribuir a la reducción de la pobreza, siendo que cuando esta política pública fue formulada, 46.5% de los hogares rurales se encontraban en situación de pobreza (MAG, 2011).

La reciente creación del Plan ejemplifica el corto recorrido de la agricultura familiar en El Salvador. Por ejemplo, hasta antes de 2011 los agricultores en el campo eran llamados en documentos oficiales como pequeños agricultores o agricultores comerciales, dependiendo del porte y la capacidad de los mismos. No obstante, desde la elaboración del PAF los otrora pequeños productores fueron renombrados como agricultores familiares de subsistencia. De tal forma, cabe cuestionarse si el cambio de pequeño productor a agricultor familiar en El Salvador viene fundamentado en un debate histórico, teórico o metodológico que justifique y legitime la emergencia de la categoría agricultor familiar en el país centroamericano. Para evaluar el surgimiento de estas categorías se parte de una discusión teórica que gira alrededor de la transferencia de políticas y la propia agricultura familiar, como se muestra en el siguiente apartado teórico.

2. Agricultura familiar y transferencia de políticas: dos anclas interpretativas

La agricultura familiar actual posee sus referentes históricos en construcciones elaboradas por notables autores como Wolf (1966) o Chayanov (1974). El primero, al hablar de campesinos y el segundo al referirse a la unidad económica familiar, resaltaban ya algunas particularidades comunes con la actual agricultura familiar, entre las que se puede mencionar el carácter de la mano de obra o la

inserción de la agricultura en el sistema económico. Pese a la existencia de estas referencias históricas, autores como Marques Medeiros (2008), Schneider (2014) o Schneider y Escher (2014) destacan que la discusión sobre agricultura familiar es reciente, pudiendo rastrearse desde finales de los años ochenta en países latinoamericanos y marcadamente en Brasil. El surgimiento de la agricultura familiar ha estado marcado por el debate y la dicotomía entre campesino y agricultor familiar, mismos que se circunscriben en un debate mayor de la llamada cuestión agraria en Brasil. Desde los tiempos de la colonia portuguesa, el capitalismo en el país sudamericano se materializaba en el medio agrario mediante la apropiación de grandes extensiones de tierras, mismas que eran vistas como las únicas capaces de garantizar divisas para la economía (Picolotto, 2014). Paralelamente, existían pequeñas parcelas conexas a las grandes explotaciones donde eran producidos alimentos para el autoconsumo y que tenían también una función de reserva de fuerza de trabajo (Picolotto, 2014). De esa forma, el origen del campesinado en este país sudamericano emana de la periferia del capitalismo, al margen del latifundio esclavista del Brasil colonial (Medeiros Marques, 2008). Con ello, esta agricultura pequeña y de base familiar estaría supeditada a la gran agricultura esclavista y monocultivista (Brumer, Duque, Lourenço y Wanderley, 1993). Con el devenir del tiempo, particularmente durante el siglo xx, y con la influencia de corrientes chayanovianas y marxistas, estos agricultores con acceso limitado a recursos y caracterizados por cierto nivel de precariedad serán llamados campesinos. De forma indicativa, Ellis (1993: 13) define a los campesinos como: *“Peasants are households which derive their livelihoods mainly from agriculture, utilize mainly family labour in farm production, and are characterized by partial engagement in input and output markets which are often imperfect or incomplete”*. Para Wolf (1969),

otro elemento característico de la vida campesina será la ética de la subsistencia, generando una aversión al riesgo y buscando un ingreso meta, que es donde los campesinos limitarían sus actividades productivas y sus aspiraciones de consumo. Sobre estos elementos, Abramovay (2007) destaca que el aspecto fundamental para el campesinado será la flexibilidad entre consumo y venta, por una parte, así como el origen de los insumos para producir (comprados o autoproducidos), por otra. Adicionalmente, Shanin (1979) resalta que el campesino es una clase social y un mundo diferente, enmarcado en lo que ese autor llamó el modo de vida campesino. En sentido análogo Abramovay (2007) señala que la agricultura campesina va a estructurarse en torno a una vida en comunidad, con vínculos personalizados, con reglas colectivas determinantes del uso de los factores de producto y consumo. Asimismo, Abramovay (2007) considera al campesinado como un modo de vida, lo que podría distinguir a la forma de producción campesina de cualquier otro tipo de producción.

De tal suerte, estas características asociadas al campesinado fueron apropiadas por movimientos sociales brasileños de izquierda desde mediados de la década de los años cincuenta, particularmente por las *ligas camponesas* en el nordeste del país (Picolotto, 2014). En ese sentido, algunas de las principales demandas de ese movimiento social eran la lucha por la reforma agraria (Julião, 2009)¹ y la aprobación de un estatuto del trabajador rural (Welch *et al.*, 2009). De esa forma, este movimiento campesino era asociado a unas reivindicaciones progresistas, lo que no era bien visto por sectores conservadores de la sociedad brasileña de mediados del siglo xx. Lastimosamente para este colectivo, el golpe de Estado de los años sesenta y la imposición de una dictadura militar en el país sudamericano

1. Publicado originalmente como Julião, F. Que são as Ligas Camponesas? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962 (Cadernos do Povo Brasileiro, v. 1).

debilitará marcadamente el movimiento social campesino, siendo posteriormente perseguido e invisibilizado por considerarse subversivo (Wanderley, 2014). En función de este ambiente hostil, la utilización de la palabra campesino, marcado por estas reivindicaciones sociales y asociado a un pensamiento más progresista, será marginada hasta caer gradualmente en desuso, dando paso a términos como productor de baja renta, pequeño productor o productor de subsistencia (Schneider y Niederle, 2008). De tal suerte, se comenzarían a utilizar otros nombres para hacer alusión a este tipo de agricultores en el campo brasileño, tratando de utilizar términos más asépticos políticamente. En ese sentido, Schneider (2014) señala que la discusión sobre la agricultura familiar no retoma con tanta potencia e intensidad las características políticas e ideológicas que marcaron las discusiones sobre el campesinado y su potencial revolucionario en América Latina en la década de los sesenta y setenta. Medeiros Marques (2008) refuerza esta idea desde una forma mucho más conservadora al afirmar que el término pequeño productor pasa a ser utilizado por las ciencias sociales como alternativa al campesino, ya que presenta un carácter operacional.

Con el fin de la dictadura militar a mediados de los años ochenta y la promulgación de la Constitución federal brasileña de 1988, resurge un espacio de construcción y debate en torno al mundo rural y a la agricultura brasileña. Es aquí donde, poco a poco, los pequeños agricultores se van haciendo de más espacios de participación y comienza a surgir la llamada agricultura familiar, y por consecuencia la categoría social de agricultor familiar. Es así como, en términos normativos, la ley brasileña definirá a los agricultores familiares como:

Emprendedor familiar rural que practica actividades en el medio rural que no posea a cualquier título un área mayor que cuatro módulos



fiscales, que utilice predominantemente mano de obra familiar en su establecimiento, tenga un porcentaje mínimo de los ingresos familiares originados de las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento y que lo dirija con su familia (Brasil. Ley núm. 11.326, de 24 de julio de 2006).

No obstante, esta definición normativa parece un tanto limitada, siendo que algunas de esas características podrían ser similares a los campesinos o a los productores de baja renta; lo que implicaría que no existiría una diferencia sustancial entre agricultores familiares y otros productores rurales. Por ello existen discusiones que aportan elementos importantes en la definición de agricultor familiar que van más allá de una mera definición normativa.

Para Schneider y Escher (2014), por ejemplo, esta nueva *agricultura* hace referencia a categorías sociales ya existentes en el medio rural y que busca darles una nueva connotación social, simbólica y de identidad. Según los mismos autores, esta nueva categoría no puede ser utilizada tan sólo como sinónimo de campesino o pequeño productor, sino que debe ser vista como una categoría política que puede abarcar y/o incorporar otras diversas categorías (Schneider y Escher, 2014). Similarmente, Picolotto (2014) apunta a que la adopción y utilización de agricultor familiar para los trabajadores rurales no es simplemente de tipo semántico, y que responde a un desplazamiento teórico y de sentido sobre lo que representa este segmento de agricultores, pasando de una connotación negativa asociada a la pequeña producción y dando paso a acepciones cada vez más aceptadas y positivas. Según el autor, la academia ejerció un papel fundamental en este cambio de mentalidad positiva hacia esta agricultura; particularmente trabajos como los realizados por José Graziano da Silva (Picolotto, 2014), quien sería nombrado años después como el director general de la FAO. De esa forma, durante la década de los noventa,

investigadores brasileños se apropiaron de la categoría agricultor familiar, para asociarla a una agricultura importante en términos socioeconómicos, diversa, con capacidad productiva y sobretodo con importancia de la familia como responsable de la producción de alimentos (Picolotto, 2014). Por su parte, Schneider y Niederle (2008) afirman que las antiguas denominaciones de agricultura irán a dar espacio a la nueva agricultura familiar en virtud de las luchas del movimiento sindical que luchaban por el acceso a crédito, mejoría de precios, formas de comercialización diferenciadas, implementación de la reglamentación constitucional de la pensión social rural, entre otras. Asimismo, Schneider y Niederle (2008) señalan que estas características crearon una identidad sindical propia en torno a la noción de estos trabajadores agrícolas. Con ello, estos nuevos agricultores familiares comienzan a diferenciarse de los antiguos campesinos o trabajadores de baja renta gracias a que los primeros pueden estar altamente integrados al mercado, pueden ser capaces de introducir avances técnicos y responder a las políticas gubernamentales (Abramovay, 2007). Justamente en este sentido, Schneider y Niederle (2008) señalan que los agricultores familiares y los campesinos tienen características diferentes, siendo que su modo de vida y su reproducción obedecen a características socioculturales y a una racionalidad económica no análoga. Adicionalmente, Abramovay (2007) afirma que el agricultor familiar moderno es una profesión, diferente al campesino, que configuraba un modo de vida. En ese sentido, el mismo autor argumenta que existe una naturaleza empresarial, dinamismo técnico y capacidad de innovación en la agricultura familiar (Abramovay, 2007). Similarmente, Picolotto (2014) resalta que los agricultores familiares serían una camada de agricultores que han sido capaces de adaptarse a las exigencias modernas del mercado, diferente a lo que sucede con los otros pequeños productores.

Pese a las similitudes entre agricultores familiares y campesinos, particularmente en lo que concierne a la posesión de pequeñas propiedades, uso de trabajo familiar, vínculos de parentesco, etc., las mismas difieren en el carácter mercantil de las relaciones sociales que se establecen, en la medida que se torna más compleja la división social del trabajo de los agricultores familiares (Schneider y Niederle, 2008). Es justamente esta nueva relación social, económica y mercantil que hace a los agricultores familiares más integrados y más dependientes con la sociedad que les engloba, reduciendo así su autonomía (Schneider y Niederle, 2008). En sentido conexo, Abramovay (2007) remata la diferencia fundamental entre campesinado y agricultores familiares, afirmando que “Una agricultura familiar, altamente integrada al mercado, capaz de incorporar los principales avances técnicos y de responder a las políticas gubernamentales, no puede ser en lo absoluto caracterizada como campesina” (Abramovay, 2007: 33).

Esta importante y rica construcción teórica brasileña ha permeado otros países y organizaciones internacionales en diversas latitudes. De esa forma, se evidencia cómo la agricultura familiar ha ganado importantes espacios en otros países además de Brasil. Entre los que más han avanzado en la construcción de la agricultura familiar en sus territorios destacan los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur). La influencia brasileña se ha visto particularmente notable en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) (Grisa y Niederle, 2018), órgano consultivo especializado de Mercosur. Por otra parte, instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han adoptado buena parte del discurso, políticas y prácticas de la agricultura familiar brasileña, aplicándola al trabajo realizado por tal institución a nivel internacional gracias a la cooperación sur-sur (Sabourin y Grisa, 2018). Este proceso

de internacionalización de la agricultura familiar da paso para poder discutir otro punto central en su surgimiento en El Salvador: transferencia de políticas (*policy transfer*).

Pese a la larga data que presenta la transferencia de políticas públicas a nivel mundial, Dolowitz y Marsh (1996) destacan que el aumento de las tecnologías de la información desde la segunda mitad del siglo xx ha servido como catalizador para la difusión de políticas a nivel internacional. Según estos autores, la transferencia de políticas puede ser definida como: “El proceso en el cual el conocimiento acerca de políticas, arreglos administrativos, instituciones, etc. en un momento y/o lugar es utilizado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996: 344). La transferencia de políticas podría proveer de un espacio de conocimiento y experimentación de innovaciones de políticas, mismas que pueden ser utilizadas en otros sistemas o países (Dolowitz, 2003). En términos generales, Dolowitz y Marsh (1996) señalan que la transferencia de políticas se puede llevar a cabo de forma voluntaria o coercitiva. Según estos autores, las transferencias voluntarias tienen como catalizador la insatisfacción con un problema determinado, o dicho de otra forma, el *statu quo* imperante. Por su parte, las transferencias coercitivas son aquellas en las cuales un país/organización fuerza a otro a adoptar determinadas políticas. Un claro ejemplo de estas últimas es la imposición estadounidense para adoptar en Europa las regulaciones antimonopolio bajo la ocupación estadounidense post II Guerra Mundial (Majone, 1991). Pese a que es posible identificar transferencia de políticas de forma coercitiva, en la práctica este tipo de adopción se observa principalmente cuando se tiene un control efectivo de un país sobre otro o una ocupación armada (Dolowitz y Marsh, 1996). Lo que suele suceder en muchas ocasiones es que existe la influencia de una fuerza extranjera para

la adopción de determinadas políticas públicas en otro país, lo que podría ser interpretado como una forma más sutil de coerción. Justamente a esta delgada línea es a lo que Dolowitz (2003) llama mitad del espectro. Ejemplos de ello pueden ser la influencia de la Comunidad Europea al forzar a los Estados miembros a adoptar determinadas políticas (Rose, 1991) o la presión que instituciones como el Banco Mundial mostraron para la adopción de medidas económicas en América Latina durante los años noventa (Weyland, 2006). Adicionalmente, Dolowitz y Marsh (1996) señalan que un país puede verse indirectamente obligado a adoptar determinada política si los actores involucrados perciben que el país en cuestión está quedando rezagado ante sus vecinos o competidores.

En términos prácticos, autores como Bennet (1991) señalan que es posible transferir metas, contenido e instrumentos. Dolowitz y Marsh (1996) van más allá al afirmar que se pueden transferir metas de política, estructura y contenido, instrumentos de política/técnicas administrativas, instituciones, ideología, ideas, actitudes y conceptos y lecciones negativas. Con ello, la literatura especializada da cuenta de ejemplos en la transferencia y adopción de estructuras (Wolman, 1992), ideas (Robertson y Waltman, 1992) o instituciones (Haas, 1989).

Por su parte, Dolowitz y Marsh (1996) señalan que existen seis actores principales en la transferencia de políticas públicas: oficiales electos, partidos políticos, burócratas/servidores públicos, grupos de presión, emprendedores/expertos y organizaciones internacionales. En relación con la transferencia de políticas por parte de organizaciones intragubernamentales, por ejemplo Rose (1991) destaca el papel de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de Europa o la antigua Comunidad Europea. A su vez, Rose (1993) señala que existen diversos grados de intensidad en lo que se

refiere a la transferencia de políticas: el copiar, el emular, la hibridación, síntesis e inspiración. Esta caracterización es simplificada por Dolowitz y Marsh (1996) al considerar únicamente la hibridación y la síntesis.

La transferencia de políticas públicas no es un tema ampliamente estudiado en El Salvador, encontrándose en la literatura especializada tan sólo una reducida cantidad de ejemplos que aborden esta temática en términos académicos. Algunos de los más notables son los trabajos en relación con la transferencia de política del sistema de pensiones salvadoreño, emulada de Chile (Weyland, 2006). Por otra parte, de forma tangencial, Britto (2007) aborda el tema de las transferencias condicionadas de dinero en El Salvador, y cómo esta política se vio influenciada por programas similares de países como Chile, Colombia o México. Específicamente en temas rurales, el reciente estudio de Valencia (2018) muestra la creación en El Salvador del Programa Presidencial Territorios de Progreso como el proceso de transferencia de política del Programa Territorios de la Ciudadanía del Gobierno federal brasileño. Pese a estos ejemplos puntuales, se evidencia una escasez de trabajos que aborden explícitamente la temática de la transferencia de políticas en El Salvador.

Con ello, en el resto del presente trabajo se abordará el análisis de la categoría agricultor familiar en El Salvador con base en estas dos construcciones teóricas: la agricultura familiar y la transferencia de políticas públicas. De forma general, se pretende tomar en consideración que la categoría agricultor familiar procede originalmente de un proceso de reapertura del debate político sobre la cuestión agraria brasileña, y donde la categoría se erige como una forma de reivindicación de un tipo de agricultores productivos, que pueden incorporar innovaciones técnicas, con marcados vínculos con el mercado y con una fuerte utilización de mano de obra familiar; en contraposición a los campesinos,



asociados a una agricultura más arcaica que posee condiciones productivas más precarias. Paralelamente, la transferencia de políticas públicas se centrará en la adopción y transferencia de metas de política, contenido, instituciones, ideas, actitudes y conceptos para la agricultura familiar y los agricultores familiares en El Salvador. Siguiendo la línea de Dolowitz (2003) que considera importante conocer el contexto político y social en el cual opera el modelo sujeto de evaluación para la transferencia de políticas, se explica a continuación el surgimiento de la agricultura familiar en El Salvador, dando especial importancia a la categoría “agricultores familiares” en este país centroamericano.

3. Origen de la agricultura familiar en El Salvador: Plan de Agricultura Familiar 2011-2014

El primer instrumento público que aborda de forma explícita la agricultura familiar en El Salvador es el Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional 2011-2014 (en adelante PAF). El mismo fue promulgado tan sólo en 2011 durante el primer quinquenio presidencial del antiguo partido de izquierda salvadoreño Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Este PAF se enmarca dentro de un instrumento mayor de política pública, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, elaborado por el órgano ejecutivo. En él se asume:

[...] el compromiso de acelerar el crecimiento económico y trabajar en la reducción sostenible de la pobreza, desigualdad y desequilibrios territoriales, sectoriales y de género, con especial énfasis en las familias rurales cuya producción es de subsistencia para que transiten hacia una agricultura que genere excedentes (Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG], 2011: 6).

La agricultura familiar, un término relativamente desconocido en El Salvador hasta 2011, tiene una de sus primeras aproximaciones formales mediante la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert) (en adelante Estrategia). En ella se define genéricamente a la agricultura familiar como “la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza laboral” (Consejo Agrario Centroamericano [CAC], 2010: 98). Adicionalmente, el PAF definirá un año después a la agricultura familiar para El Salvador como:

Un conjunto de sistemas agrícolas basados en unidades domésticas de producción y consumo, en las cuales el trabajo de los miembros de la familia corresidente es la fuerza laboral principal, y el grueso de las necesidades de consumo del hogar se satisfacen mediante la producción de la finca, ya sea directamente o adquiriendo bienes con productos vendidos o intercambiados (MAG, 2011: 14).

El PAF buscaba originalmente aumentar la disponibilidad de alimentos e ingreso de las familias que desarrollan la agricultura de subsistencia, mientras lograban desarrollar capacidades para una inserción exitosa en las cadenas de valor agro productivas. Esto toma especial importancia dado que según datos oficiales y al momento de la formulación de esa política, el 46.5% de los hogares rurales se encontraban en pobreza, siendo un 17.5% en pobreza extrema y un 29% en pobreza relativa (MAG, 2011). Según el PAF, la finalidad explícita del plan era “Contribuir a la reducción de la pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias en los territorios de El Salvador” (MAG, 2011: 22). Para ello, el PAF contaba con un presupuesto de \$269.68 millones de dólares, estando dividido en cuatro subprogramas, según se muestra en la figura 1: Programa



de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo, Programa para la Innovación Agropecuaria, y Programa de Enlace con la Industria y el Comercio.

Figura 1

Programas aglutinados en el PAF, según sus objetivos y presupuesto

| Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional | Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo | Programa para la Innovación Agropecuaria | Programa de Enlace con la Industria y el Comercio |
|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos a través de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales. | <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el nivel de ingresos netos de las familias rurales a través del mejoramiento de la competitividad de los negocios rurales y el encadenamiento agro productivo. | <ul style="list-style-type: none"> • Proveer el conocimiento y las tecnologías que demanden los actores de las cadenas de valor agropecuarias, necesarias para aumentar y sostener su competitividad en el mercado. | <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los mecanismos de coordinación e incentivos con las empresas del sector privado, para fomentar los negocios entre la gran empresa y las pequeñas y medianas asociaciones. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto: US 190.40 mill. | <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto: US 59.63 mill. | <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto: US 16.00 mill. | <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto: US 3.65 mill. |

Fuente: elaboración propia con base en MAG (2011).

Dicha política pública se aplicó con experiencias metodológicas y operativas de proyectos anteriormente desarrollados junto a instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el programa de cooperación del Gobierno de Estados Unidos: Fomilenio. Si bien el PAF fue planeado para tener cobertura nacional, fueron priorizados 74 municipios en condición de extrema pobreza, así como algunos con potencial de crecimiento acelerado (MAG, 2011). Dentro del Plan se elaboraron indicadores de impacto, algunos de los cuales resultan destacables para dimensionar el alcance de la iniciativa (MAG, 2011: 31):

- Reducción de un 12% de los niveles de pobreza extrema y pobreza relativa en el área rural.
- Incremento de 15% de los ingresos netos en las familias participantes.

- Incremento de alrededor del 5% en el empleo rural, pasando de 667,646 empleos directos en 2009 a 698,434 empleos directos en 2014. Y de 3,475 millones de empleos indirectos en 2009 a 3,568 millones de empleos indirectos en 2014.
- Incremento del 15% en la producción y acceso de alimentos.
- Reducción del 10% de desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años en las familias participantes.

Pese a los ambiciosos objetivos que se recogían en el Plan, este instrumento se encontraba ante un gran reto: el poco recorrido que la agricultura familiar poseía en las políticas públicas salvadoreñas, así como en círculos académicos o tanques de pensamiento. De esta forma, hasta antes de la formulación del PAF en 2011, no existía ningún instrumento público que categorizase a los productores rurales salvadoreños como agricultores familiares. En virtud de ello, se hace necesario realizar una breve mención sobre este cambio conceptual.

Los agricultores familiares son definidos en el PAF con base en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. Los elementos presentes en esa Estrategia fueron posteriormente retomados a nivel nacional e incorporados en el PAF. De esa forma, según la Estrategia la agricultura familiar estará caracterizada por la relación entre autoconsumo/venta de productos, la relación entre trabajo propio y fuera de la finca así como por la diversificación de actividades de producción (CAC, 2010). Asimismo, la Estrategia identifica principalmente dos tipos de agricultura familiar: la pequeña agricultura empresarial y la agricultura familiar campesina. La primera estaría fuertemente orientada a los mercados y la segunda combinaría el autoconsumo con la venta de productos en proporciones variables, lo que constituiría un modo de vida con su propia



especificidad cultural. Con ello, los agricultores familiares campesinos estarían fuertemente vinculados a la teorización de campesinado de autores clásicos como Shanin (1979), discutida en el apartado teórico.

Por su parte, el PAF salvadoreño distingue a agricultores familiares de subsistencia (AFS) y comerciales (AFC). Los agricultores familiares de subsistencia coinciden con la clasificación de pequeño productor emanada del último censo agropecuario salvadoreño (Minec, 2009). De esa forma, el agricultor familiar de subsistencia se caracteriza como aquel que vive usualmente en su parcela y hace uso de mano de obra familiar como única fuerza de trabajo, poseyendo tierra con una extensión no superior a tres hectáreas, sin devengar un ingreso mínimo para las necesidades básicas del hogar y cuya producción se destina principalmente para el autoconsumo (MAG, 2011). Ya los agricultores familiares comerciales son caracterizados como aquellos que viven en el lote o en predio urbano intermedio cercano, utilizando mano de obra familiar como principal fuerza de trabajo, contratando mano de obra externa eventualmente y obteniendo la mayor parte de sus ingresos de la explotación agropecuaria (MAG, 2011). Un punto diferenciador sería que estos agricultores familiares comerciales poseerían ingresos que les permitirían cubrir las necesidades básicas del hogar, posibilitando que el destino principal de su producción sea el mercado (MAG, 2011).

4. Análisis de la categoría agricultores familiares: PAF y Estrategia

En primer lugar, la definición de agricultura familiar aportada por la Estrategia (CAC, 2010) y que fue apropiada en el PAF hace alusión a una agricultura de pequeña escala, donde existe una fusión entre la producción agrícola, domicilio y consumo, y que se vale fundamentalmente de

mano de obra familiar. De la misma forma, se menciona entre sus características la relación entre producción para autoconsumo y venta de productos así como la presencia de trabajo propio y fuera de la finca (además de la diversificación de las actividades de producción). Estos rasgos no representan ningún aspecto diferenciador comparado con la agricultura campesina o con la llamada pequeña producción agrícola, que era el término utilizado por los órganos oficiales salvadoreños hasta antes de 2011. De hecho, la relación entre producción y autoconsumo parece ser una característica campesina, más que un distintivo de la agricultura familiar. De la misma forma, resulta destacable que hasta 2011 no existe referencia alguna a la integración con los mercados, o mercantilización de la producción, aspectos fundamentales para entender la emergencia de la agricultura familiar, según tratado en el apartado teórico. En este sentido, Cabrera (2014) argumenta que en El Salvador la intermediación comercial de productos agrícolas no es una práctica generalizada. De la misma forma, características como la profesionalización o integración de avances técnicos permanecen ausentes en la discusión sobre agricultores familiares en El Salvador dentro del PAF.

La mencionada Estrategia aporta una clasificación de dos tipos de agricultura familiar: empresarial y otra campesina. La primera estaría orientada fuertemente hacia los mercados mientras que la segunda suele combinar autoconsumo y venta de producto en proporciones variables, constituyendo un modo de vida (CAC, 2010). De esa forma, esta agricultura familiar empresarial parece ser mucho más cercana a la agricultura familiar a la brasileña, descrita en el apartado teórico. Por su parte, la llamada agricultura familiar campesina no aporta características significativas que la distinguan de la tradicional agricultura campesina.

Por otro lado, lo que la Estrategia define como la agricultura familiar campesina se encuentra estrechamente

relacionado con la agricultura familiar de subsistencia presente en el PAF. Por su parte, estos agricultores familiares de subsistencia salvadoreños tienen su origen en los pequeños productores agrícolas, así definidos en el último censo agropecuario (Minec, 2009). Según el PAF, los agricultores familiares campesinos destacan por aspectos como poseer únicamente mano de obra familiar como fuerza de trabajo, residir en su propia parcela no mayor a tres hectáreas, producir principalmente para autoconsumo y por no devengar un ingreso mínimo para las necesidades básicas del hogar (MAG, 2011). Esta última característica es fundamental, ya que implica que estos agricultores familiares campesinos, o pequeños productores, dependiendo del instrumento de política pública que se consulte, no cuentan con ingresos provenientes de su actividad agrícola que les permita cubrir sus necesidades básicas. Siendo que el 83% de los productores nacionales se encajarían dentro de la categoría de agricultor familiar de subsistencia (MAG, 2011), se hace patente la frágil situación del campo salvadoreño. De forma similar, estas características de ingresos precarios, trabajo familiar y producción para autoconsumo poseen mayor relación con el campesinado que con la agricultura familiar contemporánea, particularmente con aquella teorizada por autores como Picolotto (2014), Wanderley (2014) o Schneider y Niederle (2008). De esa forma, los agricultores familiares de subsistencia salvadoreños descritos por el PAF no han sido caracterizados en términos de vínculos con el mercado, profesionalización o incorporación de novedades técnicas, aspectos centrales de los agricultores familiares según se ha discutido. En su lugar, se ha realizado una apropiación de la categoría pequeños productores (censo), renombrándolos como agricultores familiares campesinos (PAF) sin que existan elementos técnicos, teóricos o metodológicos que lo justifiquen. En este sentido, Fernandes (2014) argumenta que en casi toda Latinoamérica los gobiernos han sustituido

el concepto campesino por el de agricultor familiar. En el caso salvadoreño, la idea de Fernandes (2014) por la cuál campesinos y agricultores familiares son un mismo sujeto, comprendidos en función de diferentes conceptos, tendencias y paradigmas, parece tener plena correspondencia.

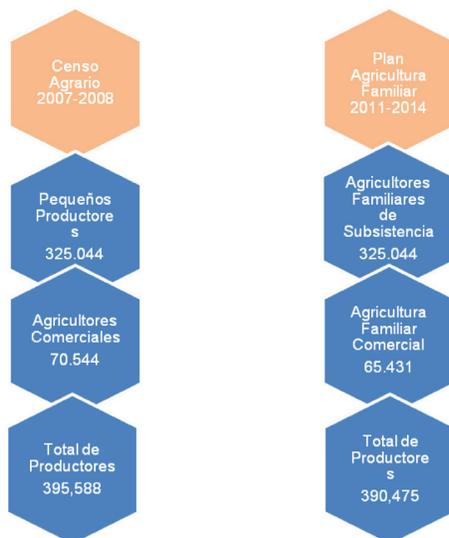
Por su parte, en la agricultura familiar comercial se rompe una de las características mencionadas en el agricultor familiar de subsistencia: fusión entre unidad productiva y residencia, pudiendo vivir en predio “urbano intermedio cercano” (MAG, 2011: 16). De la misma forma estos agricultores familiares comerciales utilizarían (principalmente) mano de obra familiar, si bien existiría la contratación de mano de obra externa eventual. Asimismo, estos agricultores comerciales obtendrían la mayor parte de sus ingresos gracias a su trabajo agropecuario, ingreso que les permitiría cubrir necesidades básicas, lo que los habilitaría para destinar buena parte de su producción al mercado. Este tipo de agricultores parece tener mucha más relación con la agricultura familiar oriunda de Sudamérica. No obstante, la representatividad de estos agricultores es relativamente baja en El Salvador, alcanzando únicamente un 16.75% del total (MAG, 2011). De la misma forma en cuanto a lo que ocurrió con los agricultores familiares de subsistencia, se evidencia un traslape entre las categorías sociales utilizadas en el censo agropecuario y en el PAF,² como se muestra en la figura 2. Los agricultores familiares comerciales (PAF) son llamados en el censo agropecuario como agricultores comerciales. Los mismos vicios técnicos, teóricos y metodológicos se muestran en el trasvase de los

2. No obstante, existe una pequeña diferencia entre los productores comerciales, así tratados en el censo agropecuario, y los agricultores familiares comerciales, según el PAF. En el primer documento se reporta la existencia de 70,544 productores comerciales, y en el segundo solamente 65,431, lo que supone una diferencia de 5,113 productores. La evidencia recabada indica que el diferencial responde a que grandes agricultores fueron excluidos de la categoría de productor familiar comercial, según el PAF.



agricultores comerciales (censo) a los nuevos agricultores familiares comerciales (PAF).

Figura 2
Diferencia en número de productores según
IV Censo Agropecuario 2007-2008 y el PAF



Fuente: elaboración propia con base en Minec (2009) y MAG (2011).

De esa forma, la información recabada por informantes clave y la revisión documental sugiere que la utilización en El Salvador de la categoría agricultor familiar (subsistencia y comercial) responde a una actualización de término proveniente del IV Censo Agropecuario (Minec, 2009). Pese a ello, cabe la pena cuestionarse los motivos por los cuales surge en la política pública salvadoreña la agricultura y los agricultores familiares. La evidencia recabada, la información bibliográfica consultada y la asignación presupuestaria en los años posteriores a 2014 (año proyectado como fin del

PAF) sugieren que el nacimiento de la agricultura familiar en El Salvador se fundamentó en una transferencia de política pública o *policy transfer*.

5. Agricultores familiares en El Salvador: una transferencia de política

Según lo discutido en el apartado teórico, la transferencia de políticas se puede dar a nivel de adopción de contenido, instituciones, estructuras, ideas, actitudes y conceptos (Dolowitz y Marsh, 1996). De esa forma, el andamiaje público salvadoreño adoptó en 2011 la agricultura familiar como un marco general de ideas, actitudes y conceptos, inspirados en el proceso de construcción de la agricultura familiar en Brasil, país pionero en este tema. No obstante, el impulso a la agricultura familiar en El Salvador tuvo su auge únicamente en la administración presidencial 2009-2014, ya que posterior al fin de la presidencia Funes, el financiamiento y los programas abordando agricultura familiar han disminuido paulatinamente hasta llegar al punto donde se ejecutan únicamente recursos comprometidos no ejecutados. De esa forma, después del quinquenio presidencial 2009-2014 el Ministerio de Hacienda (2015) solicitó la reasignación de remanentes presupuestarios con el objetivo de finalizar actividades relativas a temas de agricultura familiar en el ejercicio fiscal 2015, alcanzando un monto de \$26.9 millones de dólares. De la misma forma, las ejecuciones presupuestarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el periodo 2013-2016 no hacen referencia explícita al tema de agricultura familiar.³ En su lugar, la conceptualización de la agricultura para el buen vivir, misma que tiene su origen en otros países latinoamericanos, ha sido potenciada en diversos documentos oficiales (MAG,

3. Según solicitud de acceso a la información pública número 017-2017.

2016, 2019). Con ello, todo apunta hacia la muerte de la agricultura familiar en el país, ya que la misma nunca existió propiamente dicha o, en términos más asépticos, no existió en El Salvador un proceso de construcción y legitimación de la agricultura familiar tal como sucedió en Sudamérica.

Pese a la disminución de iniciativas públicas sobre agricultura familiar después de 2014, es posible identificar que el impulso de la agricultura familiar en la presidencia Funes (2009-2014) fue posible gracias a tres motivos: afinidad política entre presidentes,⁴ la existencia de agentes estatales influyentes y el trabajo de organizaciones intergubernamentales destacadas.

En términos de afinidad política, resultó notable la cercanía existente entre el Partido de los Trabajadores del entonces presidente brasileño Lula da Silva y el Frente Farabundo Martí, partido que llevó a ganar la presidencia a Mauricio Funes en El Salvador. Como lo retrata Valencia (2018), Mauricio Funes, siendo únicamente presidente electo, realizó en 2009 una gira en Brasil por invitación de su Gobierno federal, ocasión que sirvió para que el político centroamericano se empapase de algunas iniciativas públicas exitosas en Brasil, como lo son el caso del Programa Territorios de Ciudadanía. Estos esfuerzos hicieron posible la transferencia de ese programa brasileño para la creación del Programa Presidencial Territorios de Progreso en El Salvador (Valencia, 2018). Esta sintonía política presidencial también se vio materializada para el caso específico de la agricultura familiar en El Salvador. De esa forma, en 2010 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Agrario brasileño y el Ministerio de Agricultura y Ganadería salvadoreño, titulado “Capacitación de técnicos y gestores públicos en el desarrollo de instrumentos de políticas públicas para la agricultura familiar” (Agência

4. La afinidad política ha sido fundamental para entender la transferencia de políticas públicas a nivel internacional, según Dolowitz (2003).

Brasileira de Cooperacao [ABC], 2010). Este acuerdo buscaba la formación de capacidades en agricultura familiar por parte de técnicos brasileños, así como delinear las líneas necesarias para transferir la experiencia brasileña en políticas agrarias sobre crédito rural, comercialización y extensión en el campo a El Salvador. Vale la pena destacar que Brasil se consolidó como un referente en temas agrarios gracias a programas como *Fome Zero* o el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Este acuerdo de cooperación Brasil-El Salvador era financiado principalmente por la parte brasileña a un costo de \$218,980 dólares. El trabajo de asesoría asociado a este acuerdo durante el año 2010 fue fundamental para el desarrollo y promulgación del PAF salvadoreño un año después. Parece ser tan sólo sintomático que el documento del Programa de Agricultura Familiar salvadoreño coloca en primer plano a los presidentes Funes y Lula da Silva firmando acuerdos de cooperación, como lo muestra la figura 3. Esta afinidad entre presidentes se muestra consecuente con lo propuesto por Dolowitz (2003) al argumentar que se suelen buscar ideas en lugares familiares y de donde se encontrará menor resistencia al transferir una política.

Figura 3

Fotografía del PAF donde el presidente Lula y Funes firman acuerdos de cooperación



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2011).



Adicionalmente, Joao Santana, responsable por buena parte del *marketing* del Partido de los Trabajadores de Brasil en la administración de Lula da Silva, realizó trabajos de asesoría en publicidad para la campaña publicitaria electoral de Mauricio Funes. Posteriormente, una vez iniciada la administración presidencial en 2009, el Gobierno salvadoreño adjudicó, bajo un cuestionado y poco transparente mecanismo, una gran cantidad de contratos publicitarios a Santana (Alvarado y Cervantes, 2016). Todo ello contribuyó a mantener una estrecha relación entre los dos presidentes.

Adicionalmente, otro vector de transmisión de la política de agricultura familiar Brasil-El Salvador fue la presencia de influyentes agentes estatales. Uno de los más destacados fue Vanda Pignato, esposa del presidente Funes y nombrada como secretaria de Inclusión Social desde el año 2009 hasta 2019. Pignato ha sido miembro histórico del Partido de los Trabajadores Brasileños, contando con amplia experiencia de trabajo en cultura y derechos humanos en El Salvador desde 1992. Valencia (2018) retrata por ejemplo la centralidad de la figura de Pignato en la transferencia del programa Territorios de Ciudadanía para la elaboración de un programa presidencial similar en El Salvador. De la misma forma, Pignato poseía una fuerte presencia en el liderazgo de temas de cooperación entre Brasil y El Salvador, dada la cercanía que ella poseía con autoridades brasileñas y salvadoreñas. Adicionalmente, existían otros funcionarios salvadoreños de medio nivel que habían sido formados en Brasil así como algunas autoridades en el Ministerio de Relaciones Exteriores salvadoreño que articulaban la cooperación Brasil-El Salvador.

Finalmente, otro vector que ha sido identificado en la transferencia de política son tres importantes instituciones intragubernamentales: el Instituto Interamericano para la Cooperación en Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y

el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El Gobierno salvadoreño firmó en 2011 un memorándum de entendimiento con el IICA para la asesoría técnica en temas específicos como agricultura familiar, seguridad alimentaria y nutricional, producción de alimentos y donación de insumos. De la misma forma, este organismo de las Américas proveyó asesoría técnica en la elaboración de estudios sobre cadena de valor de granos básicos en El Salvador. Por su parte, la FAO tuvo un papel central en la difusión de políticas para la agricultura familiar en El Salvador. La influencia de esta institución en el tema emana desde su mismo director general, el brasileño José Graziano da Silva, ex profesor universitario, ex ministro de Estado y responsable en buena medida del surgimiento y legitimación de la categoría agricultor familiar en Brasil. Este organismo intragubernamental colaboró con el gobierno salvadoreño en varios aspectos: Elaboración de estudios/consultorías, asistencia técnica y recursos financieros. De la misma forma, la FAO fue la responsable a nivel operativo de facilitar en 2014 la implementación de actividades en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar. Paralelamente, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) proveyó un préstamo equivalente a 60 millones de dólares para el financiamiento del PAF en el año 2012 (Asamblea Legislativa, 2012). Estos recursos se mostraron vitales para el financiamiento del PAF, ya que los mismos fueron utilizados para una amplia gama de rubros presupuestarios, como encadenamiento productivo, innovación agropecuaria, enlace con la industria y seguridad alimentaria y nutricional (Asamblea Legislativa, 2015). Estas organizaciones internacionales mostraron ser un instrumento útil en la transferencia de políticas de agricultura familiar en El Salvador, permitiendo mejorar la situación del campo salvadoreño. Estas tareas de apoyo tendrían estrecha vinculación con lo que Dolowitz y Marsh



(1996) consideraban una obligación indirecta en la adopción de políticas, puesto que de no haber adoptado la agricultura familiar en los planes nacionales, El Salvador podría haber quedado rezagado ante sus vecinos y la comunidad internacional en estos temas socio-agrarios.

En términos generales, la evidencia recabada indica que estos tres vectores permitieron transferir ideas, actitudes y conceptos de la agricultura familiar originaria de Brasil. No obstante, no es posible identificar una copia textual de la legislación brasileña o de alguno de los numerosos instrumentos provenientes de ese país sudamericano, ni siquiera los más exitosos como el Programa de Adquisición de Alimentos o el Programa de Fortalecimiento da Agricultura Familiar. Todo indica que existe en realidad una emulación o inspiración de este tipo de política pública sobre la agricultura familiar, según la clasificación sobre el nivel de transferencia elaborado por Rose (1993).

Consideraciones finales

La discusión teórica abordada en el presente artículo ha evidenciado cómo la agricultura familiar, y los agricultores familiares, han emergido producto de una rica construcción histórica en el Brasil post-dictatorial de los años ochenta y noventa. Adicionalmente, los agricultores familiares emergen por una parte como una forma de distinción ante los campesinos, pero sobre todo como una contraposición respecto a los agricultores capitalistas, abanderados por el agronegocio brasileño. Con ello, la emergencia de la agricultura familiar y legitimación de los agricultores familiares como categoría social, poseen una importancia social marcada en el debate de la cuestión agraria del país sudamericano.

Por su parte, en el caso salvadoreño el proceso de construcción de la agricultura familiar no revistió la riqueza

y legitimidad que tuvo su contraparte brasileña. De esa forma, los agricultores familiares nacen en El Salvador bajo el manto de la transferencia de política pública por parte del país sudamericano, adoptando metas (reducción de la pobreza rural, generación de empleos), contenido (generación de políticas públicas para ese sector), ideas (relevancia económica de ese colectivo) y actitudes (valorización de este tipo de actividad productiva). No obstante, esta transferencia de política no se vio materializada mediante el copiado textual de leyes, estructuras o instrumentos, sino más bien mediante la inspiración para la adopción de políticas públicas que se centrasen en este vasto sector de agricultores salvadoreños.

Adicionalmente, toda la evidencia recabada indica que la categoría social agricultores familiares fue adoptada en El Salvador como un mero sinónimo, sustitución o actualización de las categorías pequeños productores y productores comerciales. Con ello no se evidencia un debate metodológico, teórico o técnico que justifique este cambio, más allá de la mera transferencia de política pública. Esto indicaría en realidad la existencia únicamente de un cambio semántico al utilizar la categoría agricultor familiar y dejar en desuso pequeño productor. Esta confusión se vería exacerbada en virtud de trabajos elaborados por académicos y organizaciones internacionales que utilizan las categorías agricultor familiar, campesino o pequeño productor de forma indistinta. Tal ligereza hace mucho más difícil la tarea de diferenciar estos colectivos en El Salvador, si es que esto fuera posible. Por ello, el no contar con una base analítica que sustente el cambio de pequeño agricultor a agricultor familiar en El Salvador, existía el riesgo de que este plan gubernamental se pueda menospreciar e incluso eliminar en administraciones políticas posteriores.

Según los datos recabados, justamente con el fin de la administración Funes al frente de la presidencia salvado-

reña en 2014, se redujo notablemente el impulso a la agricultura familiar, dando paso a la apuesta de la agricultura del buen vivir en el periodo presidencial 2014-2019. De tal suerte, en la actualidad la agricultura familiar en El Salvador ha desaparecido del discurso público, condenándola a una iniciativa surgida en un quinquenio presidencial específico. Con ello, retomando el título del presente artículo, la agricultura familiar al estilo brasileño nunca existió propiamente en El Salvador. Por ello, la agricultura familiar en El Salvador evidenció una muerte anunciada ya que nunca nació como una política de Estado, poseyendo el pecado original de ser tan sólo una iniciativa del Gobierno ejecutivo de turno. Pese a esta muerte figurada, y a la existencia de diferencias semánticas, teóricas o epistemológicas subyacentes, la llamada pequeña agricultura o campesinado en El Salvador guarda estrecha relación con la acepción actual sobre agricultura familiar oriunda de Sudamérica. Asimismo, resulta notable la distancia entre la agricultura capitalista, orientada a los mercados dentro del sistema agroalimentario global, y los pequeños productores o campesinos salvadoreños. Con ello se toman las palabras de Schneider y Escher (2014: 38) al afirmar “que la categoría social agricultor familiar es una construcción política reciente en América Latina, que hace referencia a categorías sociales ya existentes en el medio rural”.

Por su parte, la mencionada apuesta gubernamental, y su correspondiente transferencia de política, se materializó gracias a afinidad política, al papel de burócratas estatales y al trabajo de organizaciones internacionales trabajando en El Salvador. Pese a ello, la transferencia se ha dado principalmente a nivel de emulación e inspiración de la política pública, según la terminología de Rose (1991), buscando macroobjetivos como la reducción de la pobreza (12%), aumento de ingresos (15%) y del empleo (5%).

Relacionada con este tema, abordar, analizar y reconocer la existencia de transferencia de políticas públicas en El Salvador reviste una serie de ventajas: se muestra el origen de este plan gubernamental de forma transparente, se reconoce el crédito que poseen otros países u organizaciones internacionales en la construcción de esta política, se puede identificar de forma más clara cuáles han sido los resultados a nivel internacional y permite hacer las adecuaciones necesarias para el éxito de la transferencia en El Salvador. De la misma forma, este análisis ha permitido evidenciar que la burocracia estatal no realizó un proceso riguroso en la adopción de la categoría social agricultor familiar, potenciando únicamente la representación de sus trabajadores rurales como agricultores familiares en función de objetivos políticos y de proyección internacional. Esto explicaría el abandono en el uso del término agricultura familiar posterior al año 2014 en el país centroamericano.

Finalmente, el presente artículo delinea dos temas de investigación potenciales: la transferencia de políticas públicas en El Salvador y la exportación de la agricultura familiar desde Brasil hacia a otros países.

Como se ha mencionado anteriormente, la transferencia de políticas públicas no es un tema ampliamente estudiado en El Salvador. Si se toma en consideración que 2019 fue un año de transición en la administración presidencial salvadoreña, se vuelve latente la posibilidad de continuar esta línea de investigación al analizar el rumbo que tomarán las nuevas autoridades en temas agrarios, permitiendo evaluar si las políticas sectoriales se verán influenciadas por transferencia de políticas.

Por otra parte, asumiendo que debe existir al menos un debate en torno a la creación y utilización de la categoría agricultor familiar fuera de Brasil, valdría la pena analizar si esta categoría social, creada en el país sudamericano en unas condiciones sociales particulares del periodo pos dic-



tatorial, donde se reabría el espacio para la discusión del mundo rural como una forma de reivindicación política y en oposición a la agricultura capitalista, encaja en la realidad de otros países latinoamericanos, africanos o asiáticos. Específicamente centrándose en América Latina, si se diera el caso de que la categoría “agricultor familiar” no fuera un instrumento pertinente para describir la realidad del mundo agrícola en el subcontinente, valdría la pena pensar en otros referentes teóricos adecuados. ☺

Bibliografía

- Abramovay, R. (2007). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. (3ª edición). São Paulo: Edusp.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC). (2010). *Capacitación de técnicos y gestores públicos en el desarrollo de instrumentos de políticas públicas para la agricultura familiar*. BRA/04/044-S. Brasília: ABC.
- Alvarado, J., y Cervantes, D. (2016, 23 de septiembre). Presidencia diseñó un traje de \$2.8 millones para Polistepeque. *El Faro*. Recuperado de: www.elfaro.net
- Asamblea Legislativa. (2012). *Decreto núm. 245/2012*. San Salvador.
- . (2015). *Decreto núm. 968/2015*. San Salvador.
- Ayala Durán, C. (2018). *Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador*. Tesis de doctorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Ayala Durán, C., y Miguel, L. (2016). Acumulación de riqueza: Sistemas agrarios en la región norte del departamento de La Libertad, El Salvador. *Ágora*, 18(2): 134-149.
- Bennet, C. (1991). How states utilize foreign evidence. *Journal of Public Policy*, 11(1): 31-54. doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000492X>.
- Britto, T. (2007). *The challenges of El Salvador's conditional cash Transfer Programme, Red Solidaria*. Brasília: International Poverty Center.

- Brumer, A., Duque, G., Lourenco, F., y Wanderley, M. (1993). A exploracao familiar no Brasil. En: Lamarche, H., *A agricultura familiar: comparação internacional* (pp. 179-234). Campinas: Editora da Unicamp.
- Cabrera, O. (2014). *Evolución de la agricultura familiar en El Salvador*. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Castro, C., y Goulet, F. (2011). L'essor des coopérations Sud-Sud: le Brésil en Afrique et le cas du secteur agricole. *Techniques financières et développement*, 105(1): 87-102.
- Chanayov, A. (1974). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña. (2015). *Caracterización de la agricultura familiar en El Salvador, políticas y resultados obtenidos, 1989/2014*. San Salvador, El Salvador: Confras/CNAF.
- Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). (2010). *Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030*. San José, Costa Rica: IICA.
- Dolowitz, D. P. (2003). A policy-maker's guide to policy transfer. *The Political Quarterly*, 74(1): 101-108. doi: 10.1111/1467-923X.t01-1-00517.
- Dolowitz, D., y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2): 343-357. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>.
- Ellis, F. (1993). *Peasant Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernandes, B. (2014). Cuando la agricultura familiar es campesina. En: Hidalgo, F., Houtart, F., y Lizárraga, P. (Ed.), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: Propuestas y desafíos* (pp. 19-34). Quito: IAEN.
- Fonseca, P. (1975). La moneda salvadoreña. *La Universidad*, núm. 3, pp. 28-31.



Bibliografía

- Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (Redes). (2014). *La agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas. Análisis del Plan de Agricultura Familiar (PAF) y su presupuesto. El Salvador, 2011-2014*. San Salvador: Redes.
- Grisa, C., y Niederle, P. (2018). Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 5(2): 9-30. doi: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2018.3404>.
- Haas, E. B. (1989). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World Politics*, 32(3): 357-405. doi: 10.2307/2010109.
- Haas, P. (1989). Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organisations*, 14(3): 233-403. doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300032975>.
- Julião, F. (2009). Que são as Ligas Camponesas? En: Welch, C., Malagodi, E., Cavalcanti, J., y Wanderley, M., *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*, v.1 (pp. 271-297). São Paulo: Editora UNESP/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento.
- Majone, G. (1991). Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and the United States. *Journal of Public Policy*, 11(1): 79-106. doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004943>.
- Medeiros Marques, M. (2008). A atualidade do uso do conceito de camponês. *Revista Nera*, núm. 12, pp. 57-67.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2011). *El Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. La Libertad: MAG.
- . (2016). *Memoria de Labores MAG junio 2015-mayo 2016*. Santa Tecla: MAG.

- . (2019). *Memoria de Labores MAG junio 2018-mayo 2019*. Santa Tecla: MAG.
- Ministerio de Economía (Minec). (2009). *IV Censo Agropecuario 2007-2008. Resultados Nacionales*. San Salvador: Minec.
- Ministerio de Educación (Mined). (2009). *Historia I de El Salvador*. (2ª edición). San Salvador: Mined.
- Ministerio de Hacienda. (2015). *Referente a modificación de Ley de Presupuesto 2015 del ramo Agricultura y Ganadería por la incorporación de recursos por \$26'916,320*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Picolotto, E. (2014). Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(Suppl. 1), pp. 63-84. doi: 10.1590/S0103-20032014000600004.
- Presidencia de Brasil. (2006). Lei núm. 11.326, de 24 de julio de 2006. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 25/7/2006. Brasília. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- Robertson, D. B., y Waltman, J. L. (1992). *The politics of policy borrowing*. APSA Annual Meeting, Chicago, 3-6 de septiembre.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30. doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>.
- . (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Nueva Jersey: Chatham House.
- Sabourin, E., y Grisa, C. (Org.) (2018). *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos.
- Schneider, S. (2014). *La agricultura familiar en América Latina*. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Schneider, S., y Escher, F. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina. En Craviotti, C. (Comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica* (pp. 25-56). Buenos Aires: CICCUS.

Bibliografía



Bibliografía

- Schneider, S., y Niederle, P. (2008) Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. En: Faleiro, F. G., y Farias Neto, A. L. (Ed.), *Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais* (pp. 989-1014). Planaltina, DF: Embrapa Cerrados.
- Shanin, T. (1979). *Campesinos y sociedades campesinas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thome, J. (1984). Reforma agraria en El Salvador. *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, núm. 1, pp. 235-253.
- Valencia, M. (2018). Dos Territórios da Cidadania aos Territórios do Progresso: O caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador. En Sabourin, E., y Grisa, C. (Org.), *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe* (pp. 208-234). Porto Alegre: Escritos.
- Wanderley, M. (2014). O campesinato brasileiro: uma história de resistência. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 52, supl. 1, pp. 25-44. doi: 10.1590/S0103-20032014000600002.
- Welch, C., Malagodi, E., Cavalcanti, J., y Wanderley, M. (2009). Introdução. En Welch, C., Malagodi, E., Cavalcanti, J., y Wanderley, M., *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*, v. I (pp. 23-44). São Paulo: Editora UNESP/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento.
- Weyland, K. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: Social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolf, E. (1996). *Peasants*. Nueva Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Wolman, H. (1992). Understanding cross national policy transfers: The case of Britain and the us. *Governance*, 5(1): 27-45. doi: 10.1111/j.1468-0491.1992.tb00027.x.