Desidia estatal y diplomacia filantrópica: el Programa Agrícola de la Fundación Rockefeller en Chile, 1940-1970

Fernando Quesada

IMESC-IDEHESI CONICET,
Universidad Nacional de Cuyo

Introducción

Entre 1955 y 1970, la Fundación Rockefeller, junto con el gobierno de Chile, desarrolló un programa de asistencia técnica agrícola que se concentró en el otorgamiento de subsidios para renovar las estaciones experimentales dependientes del Ministerio de Agricultura; las visitas de científicos a Chile para asesorar en diversos aspectos técnicos y dictar cursos y seminarios para graduados universitarios; el financiamiento para estadías de ingenieros agrícolas chilenos a las estaciones experimentales que estaban dentro de la órbita de influencia de la fundación en diversos países; la entrega de becas destinadas a ingenieros agrónomos chilenos para formarse en centros científicos, y el aporte para equipamiento y material de laboratorio para realizar procedimientos científicos.

El programa tenía como objetivos el intercambio de conocimientos y saberes para mejorar la producción de los principales cultivos de Chile y, de esta forma, contribuir a solucionar algunas de las problemáticas agrícolas. Pero desde varios años antes de iniciar este programa la agencia filantrópica estaba interesada en la agricultura chilena e invertía fondos filantrópicos en forma de *grants* y *fellowships*.

En la coyuntura en que la Fundación Rockefeller desarrolló el Programa Agrícola en Chile (1940-1970), la agricultura chilena estuvo inmersa en una larga crisis, cuyos síntomas estaban relacionados con la inexistencia de una política estatal integral para el sector y la incapacidad del Ministerio de Agricultura para articular los diversos intereses y demandas, la irritabilidad social de campesinos y trabajadores rurales por la desigual distribución de tierras y las condiciones laborales, la escasa inversión para investigación agrícola por parte del Estado y con otros aspectos científicos y académicos, a los que se sumaban problemas estructurales, como los bajos precios de los productos agrícolas y la imposibilidad del sector agropecuario para satisfacer las demandas del mercado interno.

Muchos de estos factores críticos se arrastraban desde la crisis de la década de 1930, otros germinaron en la década de 1940 y se acentuaron en la siguiente, y la suma y radicalización, tanto de los residuales como de los emergentes, convirtió a la agricultura en uno de los *locus* más conflictivos de la economía chilena.

La hipótesis que atraviesa este capítulo argumenta que, al no existir una política integral para la agricultura por parte del Estado chileno, las medidas que se implementaron apuntaron a atenuar síntomas específicos, a compensar intereses de los diversos sectores y grupos agrícolas, y a paliar algunas problemáticas sectoriales, sin ofrecer una planificación y proyección a mediano y largo plazo. Y esta desidia estatal sobre la agricultura abonó el escenario para que diversas agencias internacionales disputaran, no la definición de una política integral para la misma, sino algunos fragmentos y espacios. Organismos como *Food and Agriculture Organization* de las Naciones Unidas (FOA), el Programa Punto Cuatro del Departamento de Estado Norteamericano, el Instituto Interamericano de Asuntos Agrícolas, el Banco Mundial, la Fundación Rockefeller y la Fundación Ford, entre otros, dispusieron planes, proyectos y programas para la agricultura chilena, los cuales, en muchos casos, contribuyeron a la modernización de algunos aspectos como instalaciones, infraestructura, capacitación de profesionales y científicos, pero también parcelaron aún más la política agraria. Es-

tas instituciones no apuntaron a plantear soluciones estructurales e integrales para la agricultura, porque sus políticas se concentraban en aspectos específicos –extensión agrícola, educación agrícola, modernización científica, reforma agraria, etc..

La Fundación Rockefeller comenzó a interesarse en la agricultura chilena a principios de la década de 1940, cuando otorgó los primeros financiamientos en forma de *fellowships* para los ingenieros agrónomos que se desempeñaban en el Departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, y a enviar asiduamente misiones de visitas de especialistas para observar y diagnosticar las problemáticas que afectaban al sector agrícola y ganadero.

Entre 1940 y 1970, los oficiales de la agencia filantrópica, tantos los que estaban residiendo en Chile como los que venían de visita, realizaron diversos diagnósticos sobre su agricultura, analizaron algunos problemas económicos relacionados con las problemáticas agrícolas y fueron testigos de diversos acontecimientos electorales y de coyunturas políticas de las que también dejaron testimonios en sus informes. Mediante sus particulares formas de diplomacia filantrópica y en particular las estrategias en este sentido que perfiló, la Fundación Rockefeller se erigió en una de las agencias internacionales que pugnó al interior del Estado chileno por establecer una política agrícola.

En esta coyuntura, Chile experimentó diversas transformaciones sociopolíticas. Emergieron nuevos partidos y frentes políticos que confrontaron a los tradicionales, surgieron modernos liderazgos y se reconfiguraron espacios ideológicos, resultado de las reformas e innovaciones electorales, de la acelerada industrialización y de la creciente urbanización. Elementos estos que los oficiales de la agencia filantrópica intentaron comprender y cuya exégesis era el corolario de una matriz ideológica que compartían intelectuales, académicos y científicos norteamericanos, a la que Pakenham ha definido de «tradición liberal americana» (Pakenham, 1987).

Para este autor, la matriz ideológica del desarrollo económico-político reunía un conjunto de creencias sostenidas en cuatro ideas funda-

mentales: 1. El cambio y el desarrollo son procesos fáciles de emprender por cualquier nación, 2. todas las cosas buenas van juntas, 3. los procesos revolucionarios son malos y perjudiciales para las sociedades y 4. la distribución del poder es más importante que la acumulación del mismo (Packenham, 1987, pp. 111-160). Este conjunto de teorías y doctrinas funcionaba como un cristal a partir del que se representaban las problemáticas de la modernización y el desarrollo de los países periféricos y «subdesarrollados», y ofrecía un recetario de soluciones para estos condicionantes.

Para la «tradición liberal americana» el desarrollo político era definido en términos de democracia, estabilidad, paz, comunidad internacional y proamericanismo, factores consecuentes del desarrollo económico previo. Otro componente ligado a esta tradición era el anticomunismo, elemento que atravesaba transversalmente todo el espectro ideológico. Generalmente suele considerarse que el anticomunismo en los sectores dirigentes norteamericanos surgió en la segunda posguerra y se consolidó durante la Guerra Fría. Sin embargo, Bender considera que existió una «prolongada Guerra Fría», que germinó en Estados Unidos luego de la Revolución Soviética de 1917 y que muchas representaciones y temores transitaron este proceso hasta la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS (Bender, 2011, p. 301).

La propedéutica con la que los oficiales de la Fundación Rockefeller analizaron y diagnosticaron la agricultura chilena estaba atravesada por estos componentes de anticomunismo, democracia, estabilidad y proamericanismo. Como veremos en los informes, muchos de los diagnósticos sobre la agricultura no estaban errados, la mayoría eran certeros, pero las soluciones planteadas eran puramente técnicas, tendientes a enmendar aspectos específicos y relacionados más con los artefactos de producción –técnicas, métodos, laboratorios, estaciones experimentales y personal científico– que con las condiciones estructurales de la misma.

La agricultura chilena

Los factores que contribuyeron a hacer del sector agrícola chileno uno de los más dinámicos de la economía junto al sector minero en el siglo XIX y principios del XX comenzaron a agotarse luego de la gran crisis económica de la década de 1930 (Robles Ortiz, 2003). Desde la crisis, la agricultura disminuyó gradualmente su contribución al producto interno bruto de Chile. En 1938, el año que asumió la presidencia Pedro Aguirre Cerda, representaba el 11,45% del porcentaje total del PBI. En 1941 el rubro descendió al 9,27% y durante toda la década fluctuó entre relativos aumentos (1943 con 10,19% y 1944 con 10,48%), años de estabilidad con porcentajes cercanos a los de principios de la década (1946 con 9,41% y 1949 con 9,69%), y algunas caídas relativas (1947 con 8,85%). Toda la década de 1950 continuó descendiendo de un 9,21% en 1950 a un 8,85% en 1959. La tendencia se mantuvo descendente durante toda la década de 1960, que fue inaugurada con un 7,48% y finalizó con un bajo porcentaje de 5,92% en 1969. En 1970 el porcentaje se mantenía de la década anterior con un leve repunte, al ubicarse en un 5,98%, pero continuó bajando (Braun et al., 2000, p. 32).

Desde la década de 1930 la producción agrícola se orientó al mercado interno y comenzó a ser estatalmente intervenida por medio de la regulación de los precios para que no impactasen en los índices inflacionarios, en el costo de vida de los habitantes de las ciudades, ni en la producción industrial; estos factores hicieron que las actividades agroganaderas fueran menos remunerativas. El organismo corporativo de los agricultores y terratenientes, la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, demandó mejores precios, exigió políticas crediticias favorables y orientadas, aranceles diferenciales y compensaciones de todo tipo.

La respuesta estatal fue aumentar las inversiones directas, que contribuyeron al aumento de las tierras irrigadas, la mejora de las comunicaciones y vías de acceso a las áreas rurales y asegurar la *pax rural*, prohibiendo y desalentando la sindicalización. Según Oszlak, «a estas medidas, que tuvieron un costo casi nominal para los propietarios agrí-

colas, se sumó el otorgamiento de créditos y permisos de importación de abonos, maquinaria y otros insumos, en condiciones muy ventajosas, así como el otorgamiento de bonificaciones, la reducción de fletes y una política tributaria excepcional» (2017, pp. 54-55).

Gómez y Echenique entienden que la pérdida de dinámica del sector se debió al «modelo de crecimiento hacia dentro» implementado por el Estado y por el cual se le asignó a la agricultura la función de abastecer al mercado interno de productos agrícolas baratos (1988, p. 42).

En cambio Almonacid Zapata considera que el Estado, entre 1910 y 1935, se mantuvo ausente de la agricultura y la dejó en manos de los agricultores, pero a medida que los problemas del agro crecieron, aumentó la intervención estatal sobre la agricultura. Para este analista, los problemas del agro no fueron resultado de las dinámicas internas del sector, sino producto de las acciones discriminatorias del Estado en beneficio de la industrialización y la urbanización (2009).

Por su parte, Millar Carvacho y Fernández Abara afirman que los gobiernos desarrollaron planes para la agricultura, pero «la acción del Estado no respondió a políticas estables ni coherentes y la toma de decisiones por parte del Estado se caracterizó por su improvisación y discrecionalidad» (2008, p. 459). En este periodo el sector agrícola experimentó una fuerte expansión de las intervenciones del Estado sobre la actividad, pero la intervención no significó planificación integral para la agricultura, por lo menos hasta la llegada de Eduardo Frei Montalva, cuando se perfiló una política a mediano y largo plazo para el sector, pero a la que terminó opacando la Reforma Agraria.

El gobierno de Pedro Aguirre Cerda no mostró mucho interés en el sector agrícola, a pesar de haber sido el autor de un pequeño tratado sobre la agricultura, *El problema agrario*, publicado en París en 1929. Su gobierno dejó en manos de la Corfo la planificación de la política agrícola y sus lineamientos fueron expuestos en el Plan de Acción Inmediata del Departamento de Agricultura de la Corporación. Este plan subordinaba la agricultura a la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población y al rol de abastecedora

de materias primas para la industria. Enfatizaba en aspectos como el desarrollo de la enseñanza técnica y la experimentación, la introducción de nuevos cultivos y la mejora de los existentes, el mejoramiento de las semillas, el uso extensivo de fertilizantes y la mecanización de las prácticas agrícolas.

La gestión presidencial que le sucedió, también de afiliación al Partido Radical, continuó priorizando las actividades industriales sobre las agroganaderas. Durante la presidencia de Juan Antonio Ríos, el ministro de Agricultura, Fernando Moller, creó el Instituto de Economía Agrícola y se implementó el Plan Agrario de 1945.

Para Almonacid Zapata este plan «circunscribía el fomento del agro dentro del interés industrializador del Estado, por lo que la agricultura no importaba en sí misma, sino como mercado para el desarrollo industrial» (2009, p. 388). Finalmente, el plan no tuvo efectos considerables sobre el sector.

La presidencia de Gabriel González Videla se concentró principalmente en el desarrollo industrial y desatendió la agricultura, para la que no perfiló ningún plan integral destinado a su desarrollo y modernización (Millar Carvacho & Fernández Abara, 2008). En su lugar, cedió la planificación agrícola a organismos internacionales de asistencia técnica y recurrió a expertos provenientes de instituciones multilaterales y agencias federales de Estados Unidos. En 1951, Chile suscribió un Acuerdo Básico bilateral con Estados Unidos¹, el que habilitó los fondos para que el Instituto de Asuntos Interamericanos, con fondos del Programa Punto Cuarto, desarrollara el primer convenio cooperativo para desarrollo agrícola entre ambos países. En líneas generales, el acuerdo estipulaba la cooperación mutua en el intercambio de conocimientos técnicos.

¹ Acuerdo Básico para Cooperación Técnica y un acuerdo técnico para un programa cooperativo de agricultura y ganadería entre los gobiernos de Chile y los Estados Unidos de Norteamérica, Decreto Fuerza Ley N° 392.

Los programas y proyectos fueron gestionados y administrados por la Internacional Cooperation Administration (ICA), dependiente del Departamento de Estado. Por parte del gobierno de Chile se estableció el Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (Dtica), bajo la dependencia de la Dirección General de Agricultura, perteneciente al Ministerio de Agricultura. En 1951, *Food and Agriculture Organization* (FAO) se estableció en Santiago y, junto con el Banco Mundial, brindaron apoyo técnico al gobierno de Chile mediante una misión encabezada por Egbert de Vries, cuyo informe final fue presentado al sucesor de González Videla.

El gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, inaugurado a finales de 1952, a pesar de haber triunfado en las elecciones con un discurso con tintes populistas y nacionalistas, no significó un alejamiento de la influencia hemisférica de Estados Unidos. Por el contrario, en diversos aspectos recurrió a organismos multilaterales y agencias norteamericanas. En relación a la agricultura, Millar Carvacho y Fernández Abara sostienen que esta gestión tuvo políticas «erráticas» para el sector y consideran que tuvo dos fases diferenciadas. Una primera de carácter intervencionista, que se extendió desde 1953 hasta 1955, en la que las medidas apuntaron a la protección de los trabajadores agrícolas y a los agricultores indígenas, a endurecer el control de precios y a reforzar la capacidad de compra del Estado (2008, p. 444). Se transformó al Comisariato de Subsistencias y Precios en la Superintendencia de Abastecimiento y Precios, con un mayor poder de control y dependiente del Ministerio de Economía. Para otorgar más poder de compra al Estado se creó el Instituto Nacional de Comercio (Inaco).

En 1953 se reestructuró el Ministerio de Agricultura y se creó el Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas, que impulsó la experimentación en ciencia y tecnologías aplicadas a la agricultura. También este año Chile recibió asistencia técnica y financiera del Instituto de Asuntos Interamericanos y el Programa Punto Cuarto, en el acuerdo conocido como «Plan Chillán», firmado entre esta agencia federal de Estados Unidos, junto con la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), y el gobierno de Chile (Adams & Cumberland,

1960). En 1954 se impulsó el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transporte sobre la base de las recomendaciones de De Vries, pero, según Almonacid Zapata, «el gobierno hizo mucho aspaviento con el plan, pero no concretó nada» (2009, p. 435).

Millar Carvacho y Fernández Abara (2008), consideran que la segunda fase tuvo características de liberalización y que la misma se extendió desde 1955 hasta el final del mandato presidencial. Este periodo estuvo motivado por las altas tasas de inflación. El gobierno requirió el asesoramiento de la misión Klein-Sachs, cuyas recomendaciones apuntaron a la reducción del gasto fiscal y la liberalización de los precios. En este contexto se firmaron los acuerdos con Estados Unidos sobre excedentes de productos agropecuarios, cuyo objetivo era incrementar el comercio de estos productos sin afectar el equilibrio comercial. El primer acuerdo de este tipo se firmó en 1955, durante la presidencia de Ibáñez². Un año después, el mismo gobierno suscribió un nuevo acuerdo que ampliaba los productos importables³.

El gobierno de Jorge Alessandri asumió el poder con la afinidad de los agricultores, pero en un contexto de crisis considerable del sector. Al frente del Ministerio nombró a Jorge Saelzer, un médico veterinario reconocido entre sus pares, poseedor de tierras, dedicado a la agricultura y con fuertes apoyos de los agricultores del Sur. Las primeras medidas del gobierno apuntaron a la apertura comercial y la liberalización de las importaciones, que permitieron a los agentes del sector la renovación y adquisición de maquinaria agrícola, el abaratamiento de los costos en fertilizantes y la incorporación de innovaciones tecnológicas, pero también esto hizo que aumentaran las importaciones de productos agrícolas provenientes de Estados Unidos y Argentina, y que compitieran con los de Chile. No obstante, también durante esta

² Convenio sobre excedentes de productos agropecuarios concertado entre Chile y los Estados Unidos de América, con fecha 27 de enero de 1955, Decreto Fuerza Ley N° 430.

³ Convenio sobre compra de excedentes de productos agropecuarios, concertado con fecha 13 de marzo de 1956, entre Chile y los Estados Unidos de América, Decreto N° 269.

gestión presidencial cristalizaron las demandas por la reforma agraria y el asunto se posicionó en la agenda estatal.

La gestión del presidente demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva apuntó a elaborar una política integral para el sector agrícola, tendiente a solucionar algunos problemas residuales que padecía el agro. Se creó la Oficina de Planificación Agrícola (Odepa), que elaboró un plan de desarrollo de mediano plazo y, junto con Corfo, sentó las bases para el desarrollo frutícola y vitivinícola. Se estableció el Plan Ganadero Sur, para promover la producción lechera y ganadera de la región. También se alentó el desarrollo forestal y se reglamentó el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), que fue creado al final de la gestión anterior. Maximiliano Cox (2016) considera que «en este período se sentaron las bases de lo que sería la exitosa agricultura chilena de después de los ochenta» (p. 200). Pero, a pesar de estas transformaciones y de las buenas intenciones que mostró el gobierno, la cuestión de la reforma agraria prevaleció en la agenda política sobre las demás problemáticas de la agricultura.

También la inexistencia de una política integral para el sector agrícola debe rastrearse en las características del Ministerio de Agricultura. En el periodo analizado, la cartera funcionó como un organismo meramente técnico, con escasas capacidades políticas para organizar una estrategia estatal y sostenida para la agricultura. En 1924 se creó la cartera, pero recién en 1930 comenzó a funcionar como un ministerio independiente. Su incapacidad para construir una política agrícola se debía a las limitadas funciones que tenía sobre aspectos que afectaban al sector, en especial sobre cuestiones crediticias, de las que se encargaba el Ministerio de Hacienda, y en asuntos de tenencia y distribución de tierras, que durante mucho tiempo estuvieron en la órbita del Ministerio de Colonización y Tierras. También competía en algunos aspectos y desde una posición desigual con la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo, organismo que tenía funciones de planificación agroindustrial más específicas y delimitadas que la cartera de agricultura, un considerable presupuesto y la autonomía para realizar muchos de los objetivos que se planteaba.

Además, el Ministerio era extremadamente sensible a los vaivenes políticos y, en algunas coyunturas, parecía ser una cartera inviable y difícil de conducir. El inestable equilibrio político en el que se encontraba el Ministerio se puede comprender si se observa la cantidad de ministros y la duración. Desde 1938, cuando asumió la presidencia Pedro Aguirre Cerda, hasta 1970 cuando finalizó el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se sucedieron 37 ministros. Solo el gobierno de Frei Montalva tuvo un solo responsable, el ingeniero agrónomo Hugo Trivelli, quien permaneció durante los seis años de gestión presidencial. El promedio de meses que estuvieron al frente de la cartera los 36 que precedieron a Trivelli fue de 8,5 meses cada uno en el cargo. La formación universitaria de estos también es sugerente: de los 37 ministros, solo 13 poseían título universitario de ingeniero agrónomo, 15 de abogado, tres de ingeniero civil y dos de médico veterinario. Por la cartera también pasó un odontólogo, un médico, un farmacéutico y un ingeniero comercial (Gómez, 1984).

Tampoco eran en su mayoría personas dedicadas a la agricultura, ya que solo 16 de los mismos poseían tierras y tenían como actividad principal o secundaria a la agricultura. Si observamos sus afiliaciones políticas se puede argumentar que su designación respondió a intereses político-partidarios, a la presión de diversos grupos y sectores, y menos a su relación o conocimiento del sector. Los cuatro ministros que pasaron por la cartera durante la gestión de Pedro Aguirre Cerda pertenecían al Partido Radical, el mismo que había llevado al poder al presidente. En la gestión del sucesor, el también radical Juan Antonio Ríos, de los seis ministros, cinco fueron radicales y solo uno no tenía afiliación política.

El gobierno de Gabriel González Videla fue uno de los más heterogéneos respecto de la conformación política. Esta heterogeneidad en la composición de la cartera fue resultado de las diversas conciliaciones y rupturas políticas que caracterizó a esta presidencia. La gestión ministerial fue inaugurada por un afiliado al Partido Comunista de Chile y le siguieron un liberal, tres radicales y dos independientes. La presidencia de Carlos Ibáñez del Campo fue la más transitada e inestable

del periodo, con 12 ministros. El partido Agrario Laborista, que formó parte de la coalición que llevó al poder al presidente, solo aportó cuatro hombres a la cartera, mientras que los ocho restantes fueron independientes. El gobierno de Jorge Alessandri inauguró la cartera con un ministro liberal, pero al reconfigurar su gobierno e incorporar el asunto de la reforma agraria acudió al Partido Radical, que aportó tres hombres, y el último en ocupar la cartera fue un independiente, Ruy Barboza, un ingeniero agrónomo reconocido en el ámbito político y también en el académico, que se desempeñaba como decano de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile y que tenía emprendimientos agrícolas en el rubro de la vitivinicultura.

Génesis de la diplomacia filantrópica de la Fundación Rockefeller en Chile

La trama que dio origen a las relaciones filantrópicas entre el gobierno de Chile y la Fundación Rockefeller se inició en los comienzos de la Segunda Guerra Mundial. En las Conferencias Panamericanas las naciones de América Latina solicitaron sucesivamente asistencia técnica por parte de Estados Unidos en asuntos agrícolas. El ingreso de la potencia del Norte en la Segunda Guerra Mundial convirtió a sus «buenos vecinos» latinoamericanos en potenciales aliados. Para fortalecer las relaciones culturales, científicas y diplomáticas con los países de la región se creó, en 1940, el Instituto de Asuntos Interamericanos, cuyo primer coordinador fue Nelson Rockefeller. Ese mismo año el Instituto financió el viaje de Herbert Kendall Hayes a Chile (Hayes, 2009). Hayes era considerado uno de los más destacados fitogenetistas y un pionero en las investigaciones sobre la genética de vegetales. En 1915 ingresó como profesor en la Universidad de Minnesota y en 1918 fue designado jefe de la División de Agronomía y Genética de los Vegetales en esta universidad, posición que ocupó hasta 1952. Era un científico con lazos muy estrechos con la Fundación Rockefeller, debido a que esta institución financiaba muchas de sus investigaciones.

En Chile, Hayes permaneció durante cuatro meses dictando clases para graduados de las ciencias agrícolas en la Universidad de Chile. En esta institución estrechó los lazos con Manuel Elgueta y entró en contacto con graduados de la carrera de Ingeniería Agronómica. Elgueta era considerado en Chile un destacado fitogenetista y el encargado de acelerar el proceso de institucionalización de las ciencias agrícolas en la órbita del Ministerio de Agricultura de Chile.

En 1930, se creó en esta cartera el Departamento de Genética Vegetal, luego de que en 1929 las cosechas de trigo en Chile sufrieron el ataque del *Puccinia glumarum* o «polvillo anaranjado», que afectó a todas las variedades de este cereal que por esos momentos se sembraban y causó pérdidas considerables de las cosechas. Siendo encargado de la estación experimental de la SNA, trabajó junto al científico alemán Beltran Kalt, quien había sido contratado por el gobierno de Chile.

En 1933, el área adquirió el nombre de Departamento de Genética y Fitotecnia, del que se hizo cargo Elgueta. Este ingeniero agrónomo fue el que propulsó la llegada de H. K. Hayes, con quien había establecido contactos cuando estuvo realizando estudios en Estados Unidos. Elgueta y Hayes realizaron las primeras negociaciones para que la Fundación Rockefeller comenzara a becar a los científicos agrícolas que se desempeñaban en el Departamento.

Desde los primeros contactos que tuvieron los oficiales de la Fundación Rockefeller con Chile a principios de la década de 1940, el análisis que realizaron sobre su agricultura estuvo concentrado en destacar aspectos puramente técnicos de la misma, con una visión parcial de las problemáticas del sector. Los oficiales filantrópicos consideraban que uno de los principales problemas se centraba en la falta de recursos humanos con formación acorde a las problemáticas que afectaban a la agricultura, factores que estaban relacionados con los pocos avances que se habían alcanzado en materia de investigación agrícola. Para la Fundación, el Estado chileno tenía una significativa responsabilidad en esta situación, porque destinaba una pequeña porción del presupuesto del Ministerio de Agricultura para las investigaciones científicas y las estaciones experimentales, las cuales no estaban correctamente equi-

padas. Además, la cartera pagaba muy bajos salarios a los profesionales dedicados a las funciones científicas y técnicas, lo que conducía a que tuvieran diversas actividades laborales y no se dedicaran *full time* a las prácticas científicas.

Los primeros financiamientos otorgados por la Fundación Rockefeller apuntaron a la formación de recursos humanos y, en especial, a los científicos agrícolas dedicados a las investigaciones en las estaciones experimentales que pertenecían al Ministerio de Agricultura. Las primeras *fellowships* se otorgaron en 1942. En un primer momento fueron becados Guillermo Jul Reyes y René Cortázar Sagarminaga, y dos años después la agencia filantrópica becó a Hernán Gacitúa Lowick Russell, Álvaro Montaldo y Dionisio Pavez Saa. Todos ellos se desempeñaban en el Departamento de Genética y Fitotecnia. Entre 1944 y 1955, cuando la agencia filantrópica inició formalmente el programa agrícola en Chile, recibieron la beca Carlos Flores, Mario Franzani Pinochet, Aldo Gaggero, Hiram Grove e Ignacio Ramírez Araya. Sobre este grupo inicial de becarios, a los que se fueron sumando paulatinamente otros, también apuntados por el Departamento, la Fundación Rockefeller erigió todo el programa de agricultura en Chile.

En 1948, el Departamento de Genética y Fitotecnia adquirió mayor jerarquía burocrática, al convertirse en el Departamento de Investigaciones Agrícolas. Dentro de esta nueva estructura y con mayores funciones de coordinación científica, gestionaba las investigaciones en las 16 estaciones experimentales que poseía el Ministerio. Dependía directamente de la Dirección General de Agricultura, organismo que estaba inmediatamente debajo del ministro. Este reposicionamiento de las prácticas científicas dentro de la cartera de Agricultura activó las primeras negociaciones con la Fundación Rockefeller para el otorgamiento de subsidios institucionales. En 1948 se creó el Departamento de Investigaciones Agrícolas, institución cuya dirección recayó durante varios años en el ingeniero agrónomo Carlos Muñoz Pizarro. Al momento de su creación, la institución contaba con 116 empleados, de los que 67 eran ingenieros agrónomos y 25 de estos poseían formación y experiencia internacional. Uno de los problemas que aquejaban al área

lo representaba la baja remuneración que se pagaba a los ingenieros agrónomos.

La jerarquización del Departamento de Investigaciones Agrícolas, el impulso que se estaba dando desde la cartera a las investigaciones en las diversas estaciones experimentales, sumado a la cantidad de profesionales que poseían estudios avanzados en el exterior y al interés que tenía la agencia filantrópica de que los individuos a los que les financió sus estudios de posgrado con las *fellowships* se mantuvieran en la órbita del Departamento, despertó la atención del director para las Ciencias Naturales de la Fundación Rockefeller, Warren Weaver, quien en 1949 visitó Chile con el objetivo de inspeccionar personalmente las posibilidades de inversión en el país. A partir de este año comenzaron las negociaciones para que la Fundación Rockefeller otorgara subsidios al Departamento de Investigaciones Agrícolas y, en especial, para el pago *full-time* de los ingenieros agrónomos que se desempeñaban en la institución, algunos de los cuales habían sido becarios de la agencia filantrópica. La política de solventar las dedicaciones exclusivas de los ingenieros agrónomos fue una estrategia tendiente a fortalecer las prácticas de investigación, contribuir a la concentración laboral de los ingenieros agrónomos, pero también a mantener a los científicos que había becado dentro de su protección e influencia.

Con estas medidas la agencia garantizaba que los recursos humanos que contribuyó a formar se dedicaran completamente a sus especialidades. En esta ocasión, los 22 ingenieros agrónomos propuestos para recibir salarios complementarios a su dedicación en el Ministerio habían realizado estudios en el exterior y en universidades prestigiosas. De estos, 18 habían estudiado en universidades de Estados Unidos, mientras que dos los habían hecho en Inglaterra, uno en Alemania y otro en Italia. De los que realizaron estudios en Estados Unidos, cinco los realizaron con *fellowships* de la Fundación Rockefeller⁴.

⁴ Los siguientes eran los ingenieros agrónomos propuestos con sus respectivos países de formación post-gradual: Carlos Muñoz Pizarro (EE.UU.), Fernando Mujica (EE.UU.), Leó-

Esta propuesta fue finalmente aceptada por la Fundación, que otorgó el primer *grant* para las ciencias agrícolas chilenas por una suma de US\$ 12.000, desembolsable en un periodo de dos años a partir de 1950. La Fundación entregó los fondos solicitados pero, debido a impedimentos legales propios del Ministerio de Agricultura, que imposibilitaban el pago de adicionales a profesionales y técnicos del organismo, estos montos no se desembolsaron. Algunos quedaron en una cuenta del Ministerio y otra parte se utilizó para un Programa Rural de Nutrición y Salud en la localidad de San Felipe, provincia de Aconcagua, mediante un convenio con el Ministerio de Salud, que finalmente se puso en práctica en 1951 y para el que se destinó la suma de US\$ 3.500⁵.

En este contexto y con la promesa del Ministerio de solucionar los problemas legales para pagar adicionales a sus ingenieros agrónomos, comenzaron las tratativas para que la Fundación Rockefeller desarrollara en Chile un Programa de Mejoramiento de los principales vegetales que se producían en el país. Pero Osvaldo Barraza Quiroga, el director General de Agricultura y de quien dependía el Departamento de Investigaciones Agrícolas, se mostró durante varios meses poco activo en relación a las tratativas para un programa de este tipo. Además, los oficiales de la Fundación Rockefeller notaban que existía cierto encono de Barraza hacia Carlos Muñoz Pizarro, el director del Departamento de Investigaciones Agrícolas. John H. Janney, representante de la Fundación para las ciencias agrícolas en Chile, consideraba que no podían esperar muchas acciones favorables por parte de Barraza e informaba a Harry Miller que se había entrevistado con el ministro de Agricultu-

nidas Durán (Alemania), Elías Letelier (Inglaterra), Hernán Frías (EE.UU.), René Cortázar (EE.UU.), Sigurd Arentsen (EE.UU.), Raúl Cortés (EE.UU.), Álvaro Montaldo (EE.UU.), Gregorio Rosenberg (EE.UU.), Armando García (Italia), Sigifredo Mathiesen (EE.UU.), Hernán Gacitúa (EE.UU.), Adriana Ramírez (EE.UU.), Dionisio Pavez (EE.UU.), Carmen Sanz (EE.UU.), Manuel Rodríguez (EE.UU.), Mario Rogers (EE.UU.), Zacarías Saffie (EE.UU.), Rubén López (EE.UU.), Salomón Zaviezo (Inglaterra) y Enrique Oliva (EE.UU.).

⁵ Rockefeller Foundation, *Annual Report* 1949.

ra, el que se había mostrado de acuerdo en acelerar los trámites para el proyecto cooperativo, pero «desafortunadamente, los ministros cambian tan a menudo que es muy difícil conseguir algo de ellos»⁶. El mismo oficial estaba convencido de que existía un grupo dentro del Ministerio que retardaba e impedía la firma de un acuerdo con la Fundación Rockefeller y que a su entender era encabezado por Barraza, al que describía de «casi indio puro, genética y psicológicamente»⁷ y que era incompatible con Muñoz Pizarro.

Los problemas continuaron y durante toda la gestión presidencial de González Videla no se pudo firmar el acuerdo para comenzar el Plan Agrícola. Diversos factores confluyeron para imposibilitar la firma de un acuerdo cooperativo entre la Fundación y el gobierno de Chile. En primer lugar, la inexistencia de una política estatal integral para las problemáticas agrícolas. En segundo término, las diversas tensiones por las que atravesó el Ministerio de Agricultura, cartera por la que transitaron en los seis años siete ministros, ninguno de los cuales era ingeniero agrónomo. Y, por último, las rencillas al interior del Ministerio y la oposición que generaba un convenio de este tipo en algunos funcionarios, contribuyeron a que no se avanzara en el acuerdo.

Durante esta gestión los oficiales de la Fundación Rockefeller tuvieron que lidiar con los sucesivos cambios de ministro en la cartera de agricultura. El que más perduró al frente del Ministerio fue Fernando Moller, quien permaneció durante 30 meses. Moller era egresado de la carrera de abogacía y se desempeñaba como abogado. Era un agricultor y hacendado, afiliado al Partido Radical, que fue ministro de Agricultura y luego de Justicia en la presidencia de Pedro Aguirre Cerda, y ministro de Agricultura y luego de Economía durante la presidencia de Juan Antonio Ríos. El 27 de febrero de 1950 juró en la cartera de Agri-

⁶ Comunicación oficial de J. H. Janney a Harry Miller Jr., June, 15, 1950: RF, RG, 1.1, series 309D, box 2, folder 52 Agricultural scientist 1949-1952.

⁷ Diary: Sept. 22-27, 1951: RF, RG, 1.1, series 309D box 2, folder 52 Agricultural scientist 1949-1952.

cultura de la gestión de González Videla, en lo que se conoció como el gabinete de «concentración nacional». El oficial de la Fundación Rockefeller consideraba que su nombramiento representaba uno de los «factores desfavorables» con los que tenía que lidiar la agencia filantrópica para la firma del programa cooperativo y lo definía como un «rico hacendado, político, que no entiende nada sobre agricultura científica ni de la importancia de la investigación», que además estaba confundido con el carácter de la fundación, porque pensaba que «la RF es una agencia del gobierno de Estados Unidos»⁸.

Carlos Ibáñez del Campo llegó por segunda vez a la presidencia a finales de 1952, con una heterogénea alianza de partidos y mediante un discurso nacionalista y en contra de la política tradicional. Sus primeras medidas económicas apuntaron a la intervención estatal en casi todos los rubros económicos, incluida la agricultura. Sin embargo, mantuvo estrechas relaciones con los organismos internacionales y con las agencias filantrópicas norteamericanas.

En paralelo a los análisis que los oficiales de la Fundación Rockefeller hacían de la economía en general y de la agricultura en particular, se entremezclaban sus temores sobre el supuesto avance del comunismo en el país. En 1954, la economía chilena mostraba serias falencias, pero una de las más importantes era la inflación que de un 12,02% anual en 1952 se disparó al 56,17% en 1953, al 71,10% en 1954 y al 83,81% en 1955 (Lüders, 1998). En este último año la política económica del gobierno de Ibáñez del Campo comenzó a girar hacia la liberalización del mercado, el abandono de algunos controles de precios y el ajuste del gasto público, luego de que la Misión Klein-Sachs recomendara estas medidas, situación que según Correa Sutil significó el primer «antecedente del proyecto neoliberal en Chile» (Correa Sutil, 1985).

Mientras se negociaba el acuerdo con el gobierno chileno, en 1954 J. George Harrar (director de Agricultura de la Fundación Rockefeller)

⁸ Diary: Sept. 22-27, 1951: : RF, RG, 1.1, series 309D box 2, folder 52 Agricultural scientist 1949-1952.

y Robert Chandler (asistente del director de Agricultura) viajaron a Chile a observar las condiciones del país y a finalizar las tratativas para su firma. En el informe que elevaron sostenían:

Los funcionarios chilenos, los científicos agrícolas y los agricultores privados que conocen la posibilidad de recibir asistencia de RF son por lo general entusiastas, y creen que en este momento el clima es favorable. La única pregunta que quizás sea la más crítica tiene que ver con la influencia comunista en Chile. JGH está al tanto de las noticias que se han publicado en este país e intentó verificar la situación con bastante cuidado mientras estuvo en Santiago. Allí las personas hablaron con franqueza sobre el comunismo, y todos declararon que eran conscientes de la amenaza, profundamente opuestos a las doctrinas del comunismo, y convencidos de que Chile resistiría los esfuerzos del comunismo para dominar la economía y la política del país. Se citaron varias estadísticas, y aunque JGH no tiene forma de conocer las cifras reales, comúnmente se dice que el partido comunista en Chile no supera el 5 por ciento de la población [...] JGH cree que hay poco peligro de un movimiento comunista general en Chile si el Gobierno encuentra la posibilidad de detener el espiral de inflación que ha afectado al país durante los últimos años. Actualmente se están haciendo esfuerzos para este fin y si, como parece probable, tendrán al menos un éxito parcial, la influencia comunista debería disminuir en consecuencia. Además, si se consolidan los esfuerzos de cooperación, como un programa operativo de RF en la agricultura y se traduce en una mejor producción agrícola, esto en sí mismo sería un factor que podría fortalecer la economía nacional y la estabilidad política⁹.

Durante el gobierno de Ibáñez del Campo (1952-1958), las tensiones en el Ministerio de Agricultura no disminuyeron. Por la cartera pasaron 12 ministros, pero estos sucesivos cambios no afectaron las

⁹ Observations on Chile JGH and RFC: RF, RG, 1.2, Projects, series 309, box 1, folder 3, Chile Agriculture 1954.

posiciones de los directores y fueron específicamente estos los que accionaron para acordar un convenio con la Fundación Rockefeller sobre un programa agrícola para la producción de alimentos. Hugo Trivelli ocupó el cargo de director general de Agricultura y junto a Mario Astorga (coordinador general y luego ministro) y Carlos Muñoz (que continuó como director del Departamento de Investigaciones Agrícolas) fueron quienes mantuvieron estrechas relaciones con las agencias internacionales y generaron las condiciones para la firma del convenio con la Fundación Rockefeller.

En 1954, para los oficiales de la Fundación Rockefeller, el escenario político era propicio para la puesta en marcha de un plan agrícola cooperativo con Chile. George Harrar y Warren Weaver le encomendaron a Norman Borlaug, quien por esos momentos se desempeñaba en el programa mexicano bajo la dirección de Edwin J. Wellhausen, realizar una inspección de las diversas estaciones experimentales agrícolas de Chile y de los recursos institucionales y profesionales con los que se contaba para ponerlo en funcionamiento. Borlaug realizó un profundo análisis de las condiciones institucionales de las ciencias agrícolas, de las problemáticas que observaba en la agricultura chilena y de los científicos con los que podía contar el proyecto. Las conclusiones del informe fueron favorables e inmediatamente después se redactó el proyecto¹⁰.

El Programa Agrícola de la Fundación Rockefeller y el gobierno de Chile

El acuerdo para la realización de un programa de producción de alimentos entre el gobierno de Chile y la Fundación Rockefeller se firmó en mayo de 1955, pero por diversos asuntos burocráticos el Decreto Ley que lo reglamentó (N°1918), se promulgó el 18 de diciembre

¹⁰ Chilean Agriculture by Norman Borlaug, August 1st., 1954: RF, RG, Reports 6.13, series 1.1, box 8, folder 10 Chilean Agricultural Program, August 1954-September 1955.

de 1956. Se estableció un periodo de cuatro años y renovable según los avances del mismo. Para la gestión administrativa y las cuestiones científicas se creó una Oficina de Estudios Especiales por parte de la agencia filantrópica, adjunta al Departamento de Investigaciones Agrícolas. Se designó director de la Oficina a Joseph A. Rupert, quien ya se había desempeñado en el programa mexicano en investigaciones sobre el trigo, y a James E. Halpin como su asistente. Los dos primeros programas que se realizaron en el marco de este acuerdo se concentraron en la investigación sobre el trigo y los cultivos forrajeros. La Fundación destinó al primer año del programa la suma de US\$ 119.250 y en los sucesivos fue aumentando los subsidios. En 1957 otorgó la suma de US\$ 145.250, el siguiente año US\$ 146.000 y en 1959 desembolsó US\$159.000.

Apenas se inició el programa agrícola de mejoramiento de alimentos, los oficiales de la agencia filantrópica y los investigadores chilenos que trabajaban en cooperación con ellos comenzaron a pensar en dos nuevas estaciones experimentales, una cercana a Santiago y otra situada en Temuco. Para los oficiales de la División de Ciencias Naturales de la Fundación Rockefeller el éxito de todo programa agrícola era resultado de las estaciones experimentales en las que se aplicaban los saberes y conocimientos agrícolas. Esta tradición estaba ligada al papel que cumplieron las estaciones experimentales en Estados Unidos, desde el denominado Hatch Act de 1887 (Horsfall, 1993). En este sentido Rupert afirmaba: «estoy seguro que nuestro éxito en Chile dependerá de la forma que hacemos nuestro trabajo en el campo»¹¹, haciendo referencia a la estación experimental.

Pero las tratativas sobre la compra de un terreno con las condiciones propicias para establecer una estación experimental central en las inmediaciones de Santiago generaron tensiones entre los funcionarios del gobierno y los científicos de la Fundación Rockefeller. Algunos in-

¹¹ Comunicación oficial de Joseph Rupert a J. George Harrar, March 18, 1958: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, box 1, folder 6, Chile Agricultura 1958.

dividuos del Ministerio de Agricultura pretendían comprar el fundo conocido como «El Peral», porque el precio era accesible para el presupuesto de la cartera. Pero Don McCune, el oficial de la fundación enviado a Chile para asesorar en la compra del terreno, junto con el ingeniero agrónomo propuesto por el Departamento de Investigaciones Agrícolas, Hiram Grove, se opusieron a esta compra. Hiram Grove había sido becario de la agencia filantrópica en dos oportunidades, en 1954 y en 1957, y realizó estudios de *Master of Science* y posteriormente de PhD en la Universidad de California, Davis. Ambos científicos se oponían a la compra de «El Peral» por diversas razones: estaba a cargo de una institución de asistencia social y sus tierras no eran completamente buenas, además funcionaba un asilo de enfermos, un hospital de enfermedades infectocontagiosas especializado en tuberculosis y sus edificios no eran habitables, sumado a que existían unas ciento cincuenta familias usurpando terrenos del lugar. Esto representaba un problema en lugar de una solución para construir una estación experimental.

Las elecciones presidenciales de 1958 frenaron las tratativas para la compra de los terrenos destinados a las nuevas estaciones experimentales. Estas elecciones alarmaron a los oficiales de la Fundación Rockefeller. En primer lugar, se sentían confundidos frente a la polarización política en la que estaba inmerso el país. Pero también estaban azorados por el avance del Frente de Izquierda, FRAP, que lideraba Salvador Allende. En este contexto electoral, Rupert, el encargado en Chile del Programa Agrícola le expresaba en una nota a Harrar:

Con la frenética campaña de las elecciones entrando en su fase final (las elecciones se llevarán a cabo el 7 de septiembre), el resultado sigue siendo una sacudida. El consenso es que ganará la extrema derecha (Alessandri) o la extrema izquierda (Allende).

Me pregunto si no sería prudente hacer una breve evaluación sobre el terreno de la situación después de las elecciones.

Si la izquierda ganara, el futuro de nuestro programa podría estar en peligro; si la derecha ganara, tendríamos que trabajar en gran

medida bajo la orientación de la Sociedad Nacional de Agricultura, lo que claramente sería menos indeseable¹².

Y, una vez finalizadas las elecciones presidenciales, Rupert le informaba a Harrar:

Las elecciones presidenciales finalmente han tenido lugar en este país tan dividido. La victoria fue para el candidato derechista, Jorge Alessandri, pero solo por el pequeño margen de 34.000 de un total de 1.200.000 votos emitidos. El candidato apoyado por los comunistas, el Dr. Salvador Allende, estuvo tan cerca de ganar que se niega a reconocer la derrota, y todavía tiene esperanzas de evitar de alguna manera que Alessandri asuma el cargo en noviembre. Se cree, sin embargo, que el ejército prestará un firme apoyo al candidato elegido legal y justamente [...] En cualquier caso, creo que podemos esperar seis años de un gobierno pro-americano amigo de las agencias de asistencia técnica¹³.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura compró el fundo «La Platina», precisamente el que había sido recomendado por los científicos de la Oficina de Estudios Especiales, y otro destinado a la estación experimental de Temuco, que también tenía el visto bueno de los expertos extranjeros.

El Programa Agrícola en Chile estaba en funcionamiento con diversos proyectos: los originales, sobre el mejoramiento del trigo y los cultivos forrajeros, estaban dando buenos resultados a los ojos de los oficiales de la Fundación. Las investigaciones sobre la papa en el Sur y las del maíz no estaban en el ámbito de la Oficina de Estudios Especiales sino del Departamento de Investigaciones Agrícolas, pero existía una articulación de intereses con la agencia filantrópica. La situación política y los avances en los proyectos antes mencionados contribuye-

¹² Comunicación oficial de Joseph Rupert a J. George Harrar, July 14, 1958: RF, RG, 1.2 Project, series 309, box 1, folder 6, Chile Agriculture 1958.

¹³ Comunicación oficial de Joseph Rupert a J. George Harrar, September 9, 1958: RF, RG, 1.2 Project, series 309, box 1, folder 6, Chile Agriculture 1958.

ron a la creación de uno nuevo sobre producción ganadera. En 1958 fue enviado un nuevo oficial de la Fundación para observar las condiciones institucionales e individuales de la ganadería chilena, y en 1960, luego del reporte de Kenneth L. Turk, se aprobó el proyecto sobre producción ganadera y ciencia animal.

En 1959, con aportes de la International Cooperation Administration (ICA), del Consejo de Fomento a las Investigaciones Agrícolas (Confin) y US\$ 400.000 que aportó inicialmente la Fundación Rockefeller, comenzaron a construirse las estaciones experimentales de Santiago y Temuco. La agencia filantrópica tuvo un destacado papel en estas edificaciones. J. P. Perry Jr., un experto en estos asuntos, colaborador de los programas agrícolas de México y de India, fue enviado a Chile para asesorar en la edificación de las nuevas estaciones experimentales y realizó un extenso reporte sobre las características que debían tener las mismas¹⁴.

El gobierno de Jorge Alessandri adoptó una política liberal en relación a la agricultura. Liberó el precio de la mayoría de los productos agrícolas, excepto del trigo, y permitió que fluctuaran los valores según la demanda en lugar de intervenir directamente el Estado en la conformación de los precios.

Durante los primeros años de su gobierno el Ministerio de Agricultura estuvo bajo la dirección del médico veterinario, nacido en Valdivia y ex vicepresidente de la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO), Jorge Saelzer (1958-1960). Junto a Mario Astorga, quien seguía desempeñándose en la Dirección General de Agricultura, contribuyeron a fortalecer el programa con la Fundación Rockefeller. En 1960 se renovó el acuerdo con la agencia filantrópica por otros cuatro años y una de las reformas que se hicieron al original fue que se le asignó a la Oficina de Estudios Especiales mayor influencia en la

¹⁴ Report on recommendations and actions taken on development of new agricultural experiment station «La Platina» at Santiago, Chile, June 2, 1959: RF, RG, series 309, box 2, folder 7.

gestión y administración de las estaciones experimentales que estaban construyéndose en Santiago y Temuco, y también sobre las estaciones menores.

Pero esta relativa *pax rural*, que abonaba las relaciones entre diversos sectores del gobierno chileno y la Fundación Rockefeller, se alteró cuando la problemática de la reforma agraria pasó a ocupar un lugar prioritario en la agenda política de Chile.

La nueva estrategia de la Fundación Rockefeller frente a la Reforma Agraria: la creación del Instituto de Investigaciones Agropecuarias

Los primeros años del gobierno de Alessandri fueron propicios para los proyectos relacionados con la investigación agrícola y el mejoramiento de vegetales basado en la investigación sobre hibridación de semillas, manipulación genética y utilización de fertilizantes. La renovación del convenio con la Fundación Rockefeller, la construcción de dos nuevas estaciones experimentales y el mantenimiento de Mario Astorga en la Dirección General de Agricultura auguraban una gestión política proclive a la modernización agrícola por medio de la aplicabilidad científica y alejada de las políticas de reforma agraria.

Pero en la década de 1960 las problemáticas geopolíticas regionales, ligadas a las tensiones de la Guerra Fría en América Latina, las medidas adoptadas por la nueva administración norteamericana de John F. Kennedy tendientes a frenar el impulso de la Revolución Cubana en la región, el dictado de la Alianza para el Progreso en 1961, el recrudecimiento de las tensiones internas en Chile, originadas por reclamos sobre redistribución de la tierra, reconfiguraron la agenda política agrícola de la gestión de Jorge Alessandri, y la Fundación Rockefeller se encontró inmersa en una coyuntura problemática, opuesta a sus intereses y frente a la que tuvo que perfilar una estrategia que se estaba pensando desde los primeros financiamientos al Departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura: la creación de una institución autónoma de investigación agrícola, que permitiera a

los científicos que realizaban investigaciones en las diversas estaciones experimentales y a la Oficina de Estudios Especiales de la Fundación Rockefeller desapegarse de los conflictos políticos que atizaba el asunto de la reforma agraria.

La presidencia de John F. Kennedy imprimió a las ideas desarrollistas la noción de la reforma agraria como una estrategia tendiente a prevenir las revueltas campesinas y como contención a la expansión de los movimientos revolucionarios influenciados por la Revolución Cubana. Con la declaración de la Alianza para el Progreso, en 1961, los subsidios y créditos para los países alineados quedaron supeditados a la dinámica en la agenda reformista.

El gobierno de Jorge Alessandri, bajo la presión de obtener crédito externo de los organismos financieros de la Alianza para el Progreso, modificó su estrategia política al incorporar a la coalición gobernante al Partido Radical y colocó en su agenda estatal la cuestión de la reforma agraria. El radical Néstor Orlando Sandoval fue designado ministro de Agricultura y Mario Astorga, director general de Agricultura, fue reemplazado por Virgilio Mannarelli, ingeniero agrónomo que había realizado estudios de posgrado en la Universidad de Maryland sobre economía agrícola. El ingreso del Partido Radical a la coalición gobernante imprimieron mayor dinámica al tema de la reforma agraria (Garrido, 1988, p. 94).

La relevancia que el asunto de la reforma agraria comenzó a tener dentro del Ministerio de Agricultura restó importancia a las investigaciones agrícolas y en especial al Plan Agrícola de la Fundación Rockefeller. En una comunicación interna, el director para las Ciencias Agrícolas de la Fundación Rockefeller, Albert Moseman, le informaba a William J. Myers, del Consejo de Asesores: «El principal interés en Chile por el momento parece ser la reforma agraria. Por supuesto, este es un campo en el que no nos gustaría participar activamente»¹⁵.

¹⁵ Excerpt from letter of March 7, 1960. From A. H. Moseman to W. I. Myers. Original filed: 923. Temporary aides: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, box 2, folder 8.

Durante la gestión de Sandoval al frente de la cartera de agricultura, Rupert le informaba a Moseman: «bajo el Partido Radical, la investigación agrícola ocupa una posición secundaria»¹⁶.

La reforma agraria nunca fue uno de los intereses o área de inversión filantrópica para la Fundación Rockefeller. En los programas agrícolas que realizó en México (Hewitt de Alcantara, 1976; Fitzgerald, 1994; Arellano Hernández, 2005), Perú (Shepherd, 2005) y Venezuela (Vessuri, 1994) la agencia nunca subvencionó proyectos de reforma agraria. Kelly considera que el asunto de la reforma agraria era un tema demasiado político y que por esto la Rockefeller no intervino en estos asuntos (Kelly, 2009). En este contexto, los oficiales de la agencia filantrópica aceleraron las negociaciones para la creación de un instituto dedicado específicamente a las investigaciones agrícolas y con relativa autonomía respecto del Ministerio de Agricultura. Esta estrategia de *institution building* se perfiló desde los primeros subsidios otorgados a Chile, cuando surgió el tema del pago de las dedicaciones *full time* a los ingenieros agrónomos del Departamento de Investigaciones Agrícolas.

La idea de constituir un instituto abocado específicamente a las investigaciones agrícolas, en la órbita del Ministerio pero autónomo respecto del mismo, se puede rastrear desde 1950, cuando Álvaro Montaldo le expresaba a Osvaldo Barraza Quiroga, director general de agricultura: «Si pudiéramos dar al Departamento de Investigaciones Agrícolas la estructura de un Instituto autónomo, como la del Bacteriológico, el plan podría llevarse con total independencia y yo estoy seguro que en él participarían, sin temor de discontinuidad, todos los elementos de valor del Departamento, que de lo contrario se perderán de aquí a muy corto plazo»¹⁷.

¹⁶ Comunicación oficial de Joseph Rupert a J. George Harrar, May 28, 1962: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, box 2, folder 8.

¹⁷ Comunicación oficial de Alvaro Montaldo a Osvaldo Barraza Quiroga, Bogotá, 20 de septiembre de 1950: RF, RG, 1.1, series 309D box 2, folder 52 Agricultural scientist 1949-1952.

Cuando Norman Borlaug visitó Chile, en 1954, tomó relevancia para los agentes de la Fundación Rockefeller el problema de la organización burocrática del Ministerio de Agricultura y los impedimentos que esto podía acarrear al Proyecto Agrícola. En el reporte que elevó Borlaug a la sede central en Nueva York, sostenía que la cartera de Agricultura tenía una compleja organización burocrática que no era eficiente y que podía significar algunos escollos en el programa cooperativo de desarrollo agrícola. En el organigrama del Ministerio, por debajo del ministro y con funciones administrativas, se encontraba el subsecretario. La Dirección General de Agricultura dependía directamente del ministro y tenía a su cargo una diversidad de oficinas y programas. Según Borlaug: «Aparentemente el éxito o el fracaso de cualquier programa de agricultura en este país, depende en gran medida del Director General de Agricultura»¹⁸.

Las negociaciones para la construcción de una institución autónoma dedicada a las investigaciones agrícolas estuvieron de manera temprana en la agenda de los oficiales de la Fundación Rockefeller y de muchos de los ingenieros agrónomos chilenos que estaban relacionados con la agencia filantrópica. Pero al aproximarse las problemáticas sobre la reforma agraria en la agenda política estatal y subordinar a los otros asuntos del sector, los oficiales de la agencia filantrópica comenzaron a acelerar la institucionalización del organismo dedicado específicamente a las investigaciones agrícolas.

En 1961, Rupert se reunió con el director general de Agricultura, Mannerelli, para coordinar las acciones para la reglamentación de la institución y, posteriormente, Rupert y Momsen se reunieron con el ministro Manuel Casanueva, quien aprobaba completamente la creación del instituto¹⁹. Pero las sucesivas internas dentro del Ministerio y las tensio-

¹⁸ Chilean Agriculture by Norman Borlaug, August 1st., 1954, p. 41: RF, RG, Reports 6.13, series 1.1, box 8, folder 10 Chilean Agricultural Program, August 1954-September 1955.

¹⁹ Excerpt from: LMR Diary, Santiago de Chile, February 1, 1961: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, box 2, folder 8.

nes políticas partidarias entre las fuerzas que conformaban la alianza de gobierno no permitieron avanzar mucho en su conformación.

El ministro que sucedió a Manuel Casanueva, Néstor Orlando Sandoval, también estaba completamente de acuerdo con la creación del instituto y, mientras negociaba dentro de la coalición gobernante las voluntades para su creación, la Fundación Rockefeller organizó, a principios de 1963, un comité de expertos en ciencias agrícolas conformado por destacados ingenieros agrónomos que ocupaban cargos de relevancia en universidades y organismos estatales de Chile, y financió las estadías y viajes de expertos provenientes de Estados Unidos.

Es importante analizar quienes eran estos individuos: Claudio Vergara, jefe del Departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Mario Cornejo, jefe del Departamento de Producción Animal del Ministerio, Ramón Rodríguez, decano de la Escuela de Medicina Veterinaria de la Universidad de Chile, Alberto Matu-rana, asesor legal del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), René Cortázar Sagarminaga, jefe del Departamento de Investigaciones Agrícolas, Dionisio Pavez, director de Agricultura, Boris Yopo, director de la Escuela de Agricultura de la Universidad Católica de Chile, e Hiram Grove, director de la Estación Experimental Central. Cortázar, Pavez, Yopo y Grove habían obtenido becas de la Fundación Rockefeller y desde su juventud sus trayectorias científicas fueron apoyadas y propulsadas por la agencia filantrópica.

Estos cuatro científicos trabajaban en coordinación con la Oficina de Estudios Especiales. Los asesores técnicos de Estados Unidos eran: Marion W. Parquer, director de la División de Investigaciones sobre Cultivos del Servicio de Investigaciones Agrícolas del gobierno de Estados Unidos, J. H. Meyer, jefe del Departamento de Ganadería de la Universidad de California, Charles Cornelius, asociado del decano de la Escuela de Medicina Veterinaria de la Universidad de California, y W. H. Allaway, director del Laboratorio de Nutrición, Suelos y Vegetales del gobierno de Estados Unidos.

Poco tiempo después el comité presentó un reporte sobre el futuro instituto y perfiló las características que debía tener el mismo²⁰. El informe es un escrito de más de 20 páginas cuyo análisis demandaría un tratamiento exhaustivo, pero algunas de las recomendaciones sobre tecnología institucional merecen ser mencionadas, porque refieren al papel que debían tener los técnicos y científicos en el organismo y el lugar que debía ocupar la Oficina de Estudios Especiales de la agencia filantrópica.

En líneas generales, es un informe detallado y minucioso sobre la estructura institucional del organismo, la posición dentro del Indap, el organigrama, la composición de la junta de directivos, el comité ejecutivo, el personal, la cooperación con las universidades y las agencias internacionales, y las áreas de aplicación a las que se debía abocar.

Las recomendaciones para ocupar el cargo de director eran muy específicas, según el informe «el director debe ser un científico chileno con demostrada habilidad tanto en investigación como en administración». Debido a que el principal problema que tenían los ingenieros agrícolas dentro de la órbita del Ministerio de Agricultura era salarial, recomendaba que los sueldos del personal debían ajustarse a una escala salarial competitiva con Corfo, el sector privado y graduable con el costo de vida de Chile. Otro aspecto que destaca es el papel que cumpliría la Oficina de Estudios Especiales. Los expertos del comité consideraban que el órgano máximo de dirección debía recaer en una Junta de Directores, compuesta por líderes científicos y agrícolas de Chile y conformada por el ministro de Agricultura, un representante del Indap, un representante del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, un representante del director de Agricultura y Pesca, un representante del director de Ganadería, uno del secretario general del Alto Consejo de Desarrollo Agrícola, uno de Corfo y el director del Instituto. El órgano ejecutivo principal del Instituto sería el encargado

²⁰ Report of the committee to reorganize agricultural research in Chile: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, box 2, folder 9.

de la ejecución de todas las políticas y estaría conformado por el director, el director del Programa Agrícola de la Fundación Rockefeller y el director del Servicio de Extensión.

El momento propicio para la creación del Instituto se produjo en septiembre de 1963, cuando Alessandri designó a Ruy Barbosa en los ministerios de Agricultura y de Tierras y Colonización. En esos momentos, Ruy Barbosa era un reconocido ingeniero agrónomo, graduado de la Universidad de Chile, especializado en vitivinicultura y que había realizado estudios de posgrado en la Universidad de Turín, donde obtuvo su doctorado en 1950. Se desempeñaba como decano de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Chile y tenía estrechos contactos con la Fundación Rockefeller desde que esta institución le otorgó un *travel grant*, en 1962, para conocer de manera directa los programas agrícolas que la fundación estaba realizando en América Latina y supervisar personalmente las tareas que los becarios provenientes de la Universidad de Chile realizaban con financiamiento de la agencia filantrópica²¹. Barbosa se desempeñaba como decano de la Facultad de Ciencias Agronómicas de esa universidad. Barbosa recorrió diversos centros de investigación en Estados Unidos, Costa Rica, Honduras y México. A partir de este subsidio, se consolidó la relación entre Barbosa y la Fundación Rockefeller, la cual fue fructífera en momentos de lograr las negociaciones para la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Incluso fue por pedido expreso de Barbosa que se designó al frente del Instituto a Manuel Elgueta.

Finalmente, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) se creó durante la gestión de Barbosa y se reglamentó en la gestión de Trivelli con el Decreto Supremo N° 1093 de abril de 1964. El convenio entre el gobierno de Chile y la Fundación Rockefeller se renovó ese mismo año por un periodo de cinco años. En 1970, debido a diversas desavenencias, la agencia filantrópica decidió finalizar todos sus programas en Chile.

²¹ *Travel grant*: RF, RG, 1.2 Projects, series 309, Box 22, folder 192.

El abandono de los programas en Chile fue resultado de diversos factores. En primer lugar, la fundación se encontró fuertemente impedida de continuar algunos de sus proyectos universitarios como consecuencia de la Reforma Universitaria que se inició en 1967 en la Universidad Católica de Chile y que en 1968 se produjo en la Universidad de Chile. Estos acontecimientos condujeron a que la Fundación Rockefeller cerrara uno de los programas más ambiciosos que desarrollaba para las ciencias sociales: el Centro de Investigaciones de Historia Americana (Quesada, 2012). En segundo lugar, los oficiales de la Fundación sufrieron el embate de una reforma impositiva durante el gobierno de Frei Montalva, que gravaba los sueldos de los extranjeros residiendo en Chile. Por último, el ambiente político de 1970 y la posibilidad de triunfo electoral del candidato Salvador Allende, que finalmente se produjo, pero en esos momentos la oficina de la Fundación en Chile ya se había mudado antes de este acontecimiento.

Consideraciones finales

En la segunda mitad del siglo xx la agricultura de Chile se convirtió en uno de los *locus* más conflictivos de la economía, y el Estado no se posicionó frente a estos asuntos como un actor. Todo lo contrario, no perfiló una política integral para la agricultura, lo que desencadenó que diversas agencias internacionales disputaran fragmentos y espacios de la misma. Esta situación de desidia estatal generó las condiciones para que la Fundación Rockefeller pugnara el interior del ámbito estatal y perfilara un programa de desarrollo agrícola con objetivos meramente técnicos. Para la agencia filantrópica, los problemas que tenía la agricultura chilena eran particularmente técnicos, relacionados con la escasa formación de los individuos que realizaban las prácticas científicas, los artefactos tecnológicos de producción y las instituciones en las que se desempeñaban.

Esta exégesis con la que interpretaron los problemas del agro era el corolario de una matriz intelectual que entendía de forma lineal y escalonada a los problemas económicos como los causales del desarrollo

político. Para los oficiales de la Fundación, el origen de la inflación y la posibilidad de crecimiento de los movimientos políticos radicales estaban vinculados con la ineficiencia del sector agropecuario para satisfacer la demanda de productos del mercado interno. Adoleciendo de un optimismo lindante con la simplificación y subestimando los problemas estructurales del agro, conjeturaban que la mejora de la producción agropecuaria acarrearía mejores condiciones en los centros urbanos y en los espacios rurales y, como consecuencia, condiciones sociopolíticas proclives al desarrollo político que alejarían la amenaza del comunismo.

El grado de conflictividad que experimentó la agricultura durante la gestión de Eduardo Frei Montalva, la sobrerrepresentación que tuvo el asunto de la reforma agraria durante esta gestión y la reconfiguración del mapa electoral de Chile a finales de la década de 1969 y que radicalizaron aún más el problema de la distribución de las tierras durante el gobierno de Salvador Allende, tornaron obsoleto el diagnóstico que la Fundación Rockefeller hizo de las problemáticas agrícolas chilenas.

Bibliografía

- Adams, R. y Cumberland, C. C. (1960). *United States University Cooperation in Latin America. A study based on selected programs in Bolivia, Chile, Peru and Mexico*. Michigan: Institute of Research on Overseas Programs-Michigan State University.
- Almonacid Zapata, F. (2009). *La agricultura chilena discriminada (1910-1960). Una mirada de las políticas estatales y el desarrollo sectorial desde el Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Arellano Hernández, A. (2005). La genética de Edwin Wellhausen y la reproducibilidad en México de la hibridación norteamericana del maíz. En A. Arellano Hernández, P. Kreimer, J. Ocampo Ledesma y H. Vessuri (edits.), *Ciencias agrícolas y cultura científica en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

- Bender, T. (2011). *Historia de los Estados Unidos. Una nación entre naciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Braun, J., Braun, M., Briones, I., Díaz, J., Luders, R. y Wagner, G. (2000). *Economía Chilena: 1810-1995. Estadísticas históricas*. Documento de Trabajo N°187. Santiago de Chile: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Correa Sutil, S. (1985). Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958). *Opciones*, 6, 106-146.
- Cox, M. (2016). Comentarios sobre la política de reforma agraria en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus & J. Couso (edits.), *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Fitzgerald, D. (1994). Exporting American Agriculture. The Rockefeller Foundation in Mexico, 1943-1953. En M. Cueto (ed.), *Missionaries of science. The Rockefeller Foundation and Latin America*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Garrido, J. (1988). *Historia de la reforma agraria en Chile*. (J. R. Garrido, ed.) Santiago de Chile: Editorial universitaria.
- Gómez, S. (1984). *60 años del Ministerio de Agricultura. Los ministros de agricultura en Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Gómez, S. y Echenique, J. (1988). *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Hayes, H. K. (2009). *The development of plant breeding at Minnesota*. Saint Paul: University of Minnesota.
- Hewitt de Alcantara, C. (1976). *Modernizing Mexican Agriculture, socio-economic implications of technological change*. Geneve: United Nations Research Institute for Social Development.
- Horsfall, J. G. (1993). *The Pioneer Experiment Station 1875 to 1975: A history*. Kentucky and New York: Antoca Press-Union College Press.
- Kelly, S. M. (2009). *Exporting Modernity: U.S. Foundations and Latin American Development, 1950-1980*. Rockefeller Archive Center Research Reports Online.

- Lüders, R. (1998). The comparative economic performance of Chile: 1810-1995. *Estudios de Economía*, 25(2), 217-249.
- Millar Carvacho, R. & Fernández Abara, J. (2008). Políticas agrarias en Chile: 1932-1958. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, LXXIV(117), 407-464.
- Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder: Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Packenham, R. (1987). *Liberal America and the Third World. Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Sciences*. New Jersey: Princeton University Press.
- Quesada, F. (2012). Private foreign aid and the contest for academic autonomy: The Rockefeller Foundation at the University of Chile. En F. Beigel (ed.), *The politics of academic autonomy in Latin America*. London: Ashgate.
- Robles Ortiz, C. (2003). Expansión y transformación de la agricultura en una economía exportadora. La transición al capitalismo agrario en Chile (1850-1930). *Historia Agraria*, (29), 45-80.
- Shepherd, C. J. (2005). Imperial science: The Rockefeller Foundation and agricultural science in Peru, 1940-1966. *Science as Culture*, 14(2), 113-137.
- Vessuri, H. (1994). Foreign scientists, the Rockefeller Foundation and the origins of agricultural science in Venezuela. *Minerva*, 32(2), 267-296.