



INSTITUTO DE  
**ASUNTOS PÚBLICOS**  
Universidad de Chile

**Cooperación público-privada y la redistribución del poder  
político: el caso de *Somos Choapa***

**Tesis para optar al grado de  
Magíster en Ciencia Política**

**María Ignacia Rodríguez Espinoza**

**Profesor guía:**  
Antoine Maillet

Diciembre, 2021

## **Agradecimientos**

Para la realización de esta investigación agradezco el apoyo otorgado por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (ANID/FONDAP/15130009) a través de la adjudicación de la Beca de Magíster Nacional 2018, y de la Agencia Nacional de Investigación y Conocimiento, mediante la Beca de Magíster Nacional 2019 (ANID BECAS/MAGÍSTER NACIONAL/22190477).

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>RESUMEN</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>7</b>
2.1	ANTECEDENTES .....	7
2.2	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	13
2.3	JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA .....	14
2.4	ORIGINALIDAD DE LA TESIS .....	16
<b>3</b>	<b>OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA TESIS</b> .....	<b>17</b>
3.1	OBJETIVO GENERAL .....	17
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
3.3	ALCANCES DE LA TESIS .....	17
<b>4</b>	<b>HIPÓTESIS DEL ESTUDIO</b> .....	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
5.1	¿QUÉ ES EL PODER POLÍTICO? .....	19
5.2	PODER POLÍTICO Y ECONOMÍA: EXTRACTIVISMO EN AMÉRICA LATINA .....	21
5.3	RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SOCIALES .....	22
5.4	COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA .....	24
<b>6</b>	<b>MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>28</b>
6.1	DEFINICIÓN DE POBLACIÓN Y CASO .....	28
6.2	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN .....	29
6.3	RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS .....	30
6.4	NARRATIVA CAUSAL PRELIMINAR .....	33
6.4.1	<i>Mecanismo causal propuesto</i> .....	40
<b>7</b>	<b>ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN</b> .....	<b>41</b>
7.1	DIAGNÓSTICO INICIAL .....	42
7.1.1	<i>Tranque de relaves El Mauro</i> .....	43
7.1.2	<i>Evaluación de las relaciones entre minera y comunidades</i> .....	45
7.1.3	<i>Percepción de presencia débil del Estado</i> .....	47

7.2	IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES SOCIALES .....	49
7.2.1	<i>Desarrollo del territorio</i> .....	54
7.2.2	<i>Articulación de fondos públicos y privados</i> .....	55
7.2.3	<i>Alianza con los municipios de la provincia</i> .....	56
7.2.4	<i>Participación comunitaria: identificación de necesidades</i> .....	59
7.3	BÚSQUEDA DE SOLUCIONES CONJUNTAS .....	61
7.3.1	<i>Cartera inicial de proyectos</i> .....	63
7.3.2	<i>Implementación temprana</i> .....	64
7.4	REITERACIÓN EN LA ENTREGA DE SOLUCIONES SOCIALES .....	67
7.4.1	<i>Institucionalidad y gobernanza del programa</i> .....	70
7.5	REDISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO .....	73
7.5.1	<i>Formalización de relaciones interinstitucionales</i> .....	76
7.5.2	<i>Relación con las comunidades</i> .....	78
7.5.3	<i>Relación con municipios</i> .....	81
7.5.4	<i>Conflictos socioambientales</i> .....	83
7.6	MECANISMO CAUSAL REVISADO .....	85
7.7	HIPÓTESIS PROBADA .....	87
<b>8</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>89</b>
<b>9</b>	<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>94</b>

## 1 Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la redistribución del poder político entre actores locales y una empresa de la gran minería en el Valle del Choapa, en el marco de cooperación público-público privada del programa Somos Choapa, desarrollado desde 2014 de manera conjunta entre Minera Los Pelambres y los municipios de Illapel, Canela, Salamanca y Los Vilos. La cooperación público-privada, se argumenta, conlleva a una redistribución del poder político en el territorio local como consecuencia de la tensión empresa-comunidad y la necesidad de la primera de desarrollar sus operaciones industriales, avalado en una economía dependiente de la producción minera. Para explicar este planteamiento, se desarrolló un estudio de caso mediante la metodología del rastreo de procesos, la que permitió reconstruir el caso y probar el mecanismo causal propuesto centrado en la reestructuración de los roles tradicionalmente asignados a municipios y empresas para la satisfacción de las necesidades sociales.

La reconstrucción del mecanismo causal permitió identificar que la variable independiente, en este caso, la existencia de cooperación público-privada formal e institucionalizada entre las partes involucradas entendida según la perspectiva del *enfoque de asuntos sociales*, conllevó efectivamente a una redistribución del poder político desde los municipios hacia la empresa, anclado en la creación de una estructura de colaboración en la que participaron los actores relevantes y en la capacidad de Minera Los Pelambres de dar respuesta a las necesidades de las comunidades. Este proceso tuvo cabida mediante un momento inicial participativo donde se involucró a las comunidades afectadas por las operaciones mineras y a los cuatro municipios de la comuna para identificar, de manera conjunta y mediada por la consultora responsable de la ejecución del proceso -en este caso, Tironi Asociados- las necesidades reales y temas integrales de preocupación para los actores locales. Este momento participativo se sostuvo para dar pie a instancias de negociación y priorización conjuntas que permitieron proponer colaborativamente una cartera de proyectos concretos para dar respuesta a dichas necesidades y preocupaciones. De esta manera, la redistribución del poder político se da a través de la iteración en la entrega de estas soluciones, la permanencia en el tiempo del programa debido a la vida útil del yacimiento minero, el interés económico de la empresa de permanecer en el territorio y la institucionalización de espacios de gobernanza

del programa Somos Choapa para la toma de decisiones, los que están concentrados en manos de la empresa y de la consultora asociada. Por tanto, la participación comunitaria toma progresivamente una relevancia secundaria en el flujo de los procesos y el rol de los actores gubernamentales se remite a la fiscalización de la ejecución de proyectos con fondos públicos y privados y a la rendición de cuentas. El desarrollo de este programa habría garantizado las condiciones necesarias para que Minera Los Pelambres pudiese seguir operando en el territorio, con una disminución significativa de los conflictos socioambientales asociados a sus faenas.

Los resultados del estudio demuestran (1) el reconocimiento por parte de Minera Los Pelambres de la necesidad de la colaboración multilateral y de la eficacia de esta para garantizar las condiciones de paz y tranquilidad fundamentales para continuar desarrollando sus actividades extractivas sin mayores manifestaciones contrarias a ellas; (2) la formalización de las relaciones con los distintos actores involucrados en el territorio en cuestión, transformando la figura de muchas relaciones bilaterales empresa-comunidad(es) a solo una relación interinstitucional empresa-municipio(s)-comunidad(es), siguiendo la evidencia observada en las corrientes actuales para la colaboración territorial; (3) la consecución parcial del objetivo autoimpuesto por Minera Los Pelambres relativo a ser reconocida como un actor legítimo en la provincia del Choapa para dar respuesta a las necesidades de los actores locales; (4) la mantención de las asimetrías entre los distintos actores basadas en el tamaño y poder económico de Minera Los Pelambres en la provincia del Choapa y (5) la redistribución del poder político tridimensional (Lukes 1974) a manos de Minera Los Pelambres debido a la construcción de modelos de gobernanza local que entregan una ilusión a las comunidades de participación y de reconocimiento de su identidad local, pero que en la práctica han camuflado sus luchas colectivas históricas y reemplazado su identidad tradicional por una moderna donde la empresa es validada como un miembro legítimo de la comunidad (Leiva 2019). En consecuencia, a través de esta metodología de colaboración, Minera Los Pelambres, con el respaldo institucional formal que le otorgan los municipios de la comuna (Bochel y Bochel 2017), ha sido capaz de orientar y disolver gran parte de la resistencia de las comunidades a sus operaciones, creando cohesión social a su favor y ofreciendo soluciones a sus problemas.

## 2 Planteamiento del problema

### 2.1 Antecedentes

La relación entre el sector privado y el sector público ha sido largamente estudiada y documentada por parte de las ciencias sociales y, en particular, por la ciencia política, mediante la proliferación de estudios sobre el *lobby*, el poder empresarial y los grupos de interés. Desde distintas perspectivas y agendas de investigación, estos estudios se han centrado en la influencia del sector privado por sobre los procesos de toma de decisiones y, especialmente, de las políticas públicas (Braithwaite 2011; Frynas y Stephens 2015; Brill-Mascarenhas y Madariaga 2017; Daniell y Kay 2017).

Por su parte, desde el sector privado se han desarrollado agendas de investigación propias que abordan las prácticas desarrolladas por el mismo sector privado relativas a las consecuencias de sus operaciones por sobre otras aristas de la sociedad. La responsabilidad social corporativa -también llamada *desempeño social corporativo*, *responsabilidad social empresarial*, *sostenibilidad corporativa*, *consciencia corporativa*, entre otros- es un ejemplo de esto. La definición de responsabilidad social corporativa ha sido sujeto de múltiples debates e interpretaciones (Frynas y Stephens 2015; Sheehy 2014; Mäkinen y Kourula 2012; Steurer 2010; Wood 1991; Nelson 2018), sin embargo, se ha entendido tradicionalmente como “prácticas que (...) benefician a la sociedad y van más allá de lo que las empresas están obligadas a hacer por ley” (Vogel 2005 en Haslam 2018:418<sup>1</sup>).

Agendas de investigación más recientes han buscado abordar el debate en torno a la definición del concepto complejizándolo ya no a partir de una serie de prácticas, sino más bien como una disciplina propia basada en la regulación: “En resumen, la responsabilidad social corporativa (...) puede definirse como un movimiento sociopolítico que genera iniciativas privadas de autorregulación (...) buscando mejorar y mitigar los daños sociales y promover el bien público” (Sheehy 2014:15<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Traducción propia

<sup>2</sup> Traducción propia

En la práctica, las formas que toma la responsabilidad social corporativa pueden variar según cada organización. No obstante, las tendencias actuales que guían su desarrollo integran las preocupaciones sociales y medioambientales consecuencia del capitalismo contemporáneo, y se alinean, además, con estándares globales para el desarrollo sostenible, los cuales establecen estrictos lineamientos que orientan su seguimiento y monitoreo. (Haslam 2021; Steurer 2010; Naciones Unidas 2018; Global Reporting Initiative [GRI] s.f.).

Estas preocupaciones, en el contexto de América Latina, responden al modelo de explotación de los recursos denominado *extractivismo*. De acuerdo con Svampa (2013, 2015), el extractivismo corresponde a un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación y exportación de recursos naturales y materias primas generalmente no renovables. Este se caracteriza por “la gran escala de los emprendimientos, la tendencia a la monoproducción (...) la escasa diversificación económica y una lógica de ocupación de los territorios claramente destructiva” (Svampa 2013:33-34). De acuerdo con la misma autora, el extractivismo “genera indudables ventajas comparativas (...), al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas” (Svampa 2013:31).

Esta realidad es particularmente cierta para Chile. El país es el principal productor de cobre del mundo (con el 27,2% de la producción mundial), y concentra la mayoría de las reservas conocidas de cobre en el mundo. Paralelamente, el cobre representa el 48,2% del total de la exportación nacional, y aporta por sí solo con el 8,9% del PIB nacional al 2018 -mientras que la minería representa el 9,8% del PIB nacional-. Su importancia es tal que, durante la última década, uno de cada tres dólares de la inversión extranjera directa en Chile y el 15% de los ingresos fiscales están directamente ligados a la minería del cobre. (Consejo Nacional de Productividad 2017; Servicio Nacional de Geología y Minería [SERNAGEOMIN] 2019; Corporación Chilena del Cobre [Cochilco] 2017, 2019)

Sin embargo, a pesar de sus resultados económicos, la instalación de faenas mineras en los territorios que alojan los minerales no suele estar exenta de conflictos, usualmente de tipo socioambiental. Por conflictos socioambientales se entienden todos aquellos ligados al acceso y al control de los recursos naturales y el territorio, lo que supone intereses y valores diversos entre las partes interesadas, en contextos de gran asimetría de poder (Svampa 2015).



De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019), es posible contabilizar en Chile 116 conflictos socioambientales, el 28% de los cuales están relacionados con la industria minera. Estos conflictos, además, comprometen derechos humanos fundamentales tales como el derecho a la vida, a la salud, a un medioambiente sin contaminación, al agua, a la participación, al territorio y los recursos y a la propiedad indígena. Estudios adicionales, tales como Delamaza, Maillet y Martínez (2017:32-36), han demostrado que, si bien los conflictos socioambientales ligados a la minería son los segundos a nivel nacional en términos de frecuencia, son aquellos que generan un mayor impacto en términos de consecuencias.

Desde esta perspectiva, se evidencia una clara tensión entre dos elementos fundamentales: por un lado, una economía basada en actividades extractivistas que se caracterizan tanto por la explotación de los recursos naturales, así como por los conflictos socioambientales que suelen producir debido, entre otras cosas, a problemas de gobernabilidad de los territorios (Vargas 2014 en Delamaza et al. 2017). Por otro lado, están las tendencias mundiales que orientan la responsabilidad de las empresas en los ámbitos social, ambiental y ético. Por este motivo, son las mismas empresas quienes buscan alternativas para lidiar con esta tensión, y evitar así el desarrollo de conflictos que impacten de manera negativa el potencial desarrollo de sus operaciones.

Dado que las diversas estrategias de responsabilidad social desarrolladas por el sector privado se centran en las consecuencias de este por sobre otras áreas de la sociedad, es común encontrar dentro de ellas esfuerzos de cooperación intersectorial público-privado con distintos objetivos, ya sea satisfacer las demandas de los *stakeholders*, mantener una ventaja competitiva en el mercado o cubrir deficiencias de recursos, entre otros. De este modo, la cooperación intersectorial público-privada se caracteriza, entre otras cosas, por la combinación de recursos, fortalezas y valores comunes entre ambos sectores para la satisfacción de necesidades, las cuales, al incluir al sector público, tienden a enfatizar su carácter social, tales como la educación, la salud o el desarrollo económico (Daniell y Kay 2017; Schaeffer y Loveridge 2002). Sin embargo, la literatura también plantea que “son las necesidades o intereses de los propios entes [organizacionales] los que guían la búsqueda de la cooperación público-privada” (Cunill-Grau, Leyton y Simon, 2015:43).

En línea con lo anterior, el Consejo Nacional de Innovación y Desarrollo (CNID) recomendó en 2015 la necesidad de un marco institucional público-privado para “generar, guiar y supervisar el florecimiento de una industria minera virtuosa, sustentable e inclusiva y, de esta manera, contribuir a la creación de mayor confianza y valor para todas las partes involucradas en su desarrollo” (CNID 2015:10<sup>3</sup>). En este escenario, el caso de *Somos Choapa*, iniciativa conjunta entre Minera Los Pelambres y las municipalidades de Salamanca, Illapel, Canela y Los Vilos, se vuelve relevante.

Minera Los Pelambres es una empresa minera productora de concentrado de cobre y de molibdeno, propiedad en un 60% del grupo minero Antofagasta Minerals<sup>4</sup>, perteneciente a su vez del Grupo Luksic. Minera Los Pelambres mantiene operaciones a gran escala desde 1999 en el yacimiento minero Los Pelambres, ubicado a 45 km de la comuna de Salamanca, valle del Choapa, región de Coquimbo, y es uno de los cinco yacimientos más ricos en reservas de cobre a nivel mundial. Las instalaciones para la explotación minera de la compañía recorren alrededor de 120 km desde la Cordillera de los Andes hasta Puerto Punta Chungo, donde se encuentra ubicado su puerto de embarque de concentrado de cobre. En este trayecto, las operaciones de la compañía intervienen las comunas de Salamanca, Illapel y Los Vilos. (London Mining Network 2017; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015, 2018)

Minera Los Pelambres era, al 2019, el cuarto exportador de cobre a nivel nacional, después de Codelco, Minera Escondida, y Minera Doña Inés de Collahuasi. Sin embargo, desde el 2002, su tranque de relaves, puerto y mineroducto han sido protagonistas de diversos conflictos con las comunidades aledañas en materias relacionadas con la construcción misma del tranque de relaves El Mauro, evacuación de las zonas aledañas ante riesgo de terremotos, seguridad en las operaciones debido a la muerte de varios trabajadores, contaminación del

---

<sup>3</sup> Traducción propia

<sup>4</sup> Además de Minera Los Pelambres, Antofagasta Minerals es propietario principal en Chile de Minera Antucoya (70% de propiedad), Minera Centinela (70% de propiedad) y Minera Zaldívar (50% de propiedad), todas ubicadas en la región de Antofagasta y productoras de concentrado y/u óxido de cobre. Disponible en: <https://www.aminerals.cl/que-hacemos/nuestras-companias/chile/>

estero Pupío, río Choapa, río Cuncumén y estero Las Camisas, preservación arqueológica derivada de las exploraciones mineras, manejo de desechos, intervención de glaciares e, incluso, corrupción (Cochilco 2019; Comisión Nacional de Productividad 2017; London Mining Network 2017).

A partir de lo anterior, el modelo de relacionamiento de Minera Los Pelambres con las comunidades afectadas por sus operaciones evolucionó desde la construcción de mesas de trabajo específicas para cada conflicto socioambiental hacia la creación del programa Somos Choapa en el 2014 con el apoyo de la consultora Tironi Asociados en el rol de mediadores<sup>5</sup>. Somos Choapa se autodefine como una alianza público-privada cuya misión consiste en “aportar al desarrollo sustentable del territorio y al bienestar de sus habitantes” expresada en “la voluntad de colaboración entre cada municipalidad [de la provincia del Choapa] con Minera Los Pelambres”<sup>6</sup>.

En la práctica, Somos Choapa establece sus objetivos específicos para la colaboración en dos líneas principales: en primer lugar, busca profundizar las relaciones entre los municipios, las comunidades que habitan los territorios mencionados y la minera mediante la identificación de una visión de futuro conjunta de la provincia y las oportunidades de colaboración necesarias para convertir dicha visión en iniciativas concretas que contribuyan al desarrollo del territorio. En segundo lugar, los objetivos específicos se orientan a fortalecer la confianza entre todos los actores involucrados y apalancar recursos tanto del sector público como del privado para el desarrollo de la provincia del Choapa.<sup>7</sup> Con el apoyo entregado por la consultora Tironi Asociados para la construcción y desarrollo del proyecto, este se desarrolla desde sus inicios mediante diversos diálogos entre el conocimiento técnico de la

---

<sup>5</sup> Somos Choapa, iniciativa de colaboración territorial. Tironi Asociados. Disponible en:

<https://www.tironi.cl/nos-gusta/somos-choapa-iniciativa-de-colaboracion-territorial>

<sup>6</sup> Somos Choapa. Disponible en: <http://web.pelambres.cl/quienes-somos/propiedad/>

<sup>7</sup> Somos Choapa, iniciativa de colaboración territorial. Tironi Asociados. Disponible en:

<https://www.tironi.cl/nos-gusta/somos-choapa-iniciativa-de-colaboracion-territorial>

organización, los organismos públicos presentes en la provincia, los cuatro municipios antes mencionados, la memoria histórica y el conocimiento social de la comunidad. (Leiva 2019)

Somos Choapa, de acuerdo con su propia perspectiva, sustenta su existencia en la creciente complejidad del desarrollo de los diversos territorios, lo cual requiere aunar no sólo las voluntades de los cuatro municipios involucrados, sus comunidades y la minera, sino además las capacidades de cada uno de estos actores. En este sentido, problemáticas que son identificadas como multisectoriales -en este caso, la educación, la salud, los recursos hídricos, el desarrollo productivo de la provincia o el fortalecimiento comunitario- se busquen abordadas mediante procesos transversales donde la clave sea la colaboración entre todos los actores involucrados. (Somos Choapa 2018)

De este modo, Somos Choapa cuenta con una cartera de proyectos acordada mediante procesos de diálogos participativos entre los gobiernos locales, las comunidades y Minera Los Pelambres. Dicha cartera de proyectos se orienta a la construcción de capital social e instalación de capacidad técnica en la provincia que permita, por una parte, legitimar a la minera en el territorio, y, por otra, desarrollar su máximo potencial, lo cual, de acuerdo con la empresa, sólo se puede lograr cuando el territorio también se desarrolla. Si bien no existe mayor profundización sobre esta idea en los documentos públicos sobre el programa, se menciona que el rol de la minera consistiría en complementar y/o suplir las carencias técnicas de los municipios para el desarrollo de la provincia y, de este modo, avanzar en acortar la brecha para alcanzar el progreso. (RedEAmérica 2014)

El programa Somos Choapa es una -mas no la única- de las iniciativas desarrolladas bajo el paraguas de responsabilidad social corporativa de Minera Los Pelambres y, como tal, busca no solo el traspaso directo de recursos a los actores involucrados, sino que desarrollar la capacidad local de estos para garantizar la sostenibilidad de la inversión comunitaria realizada por la empresa. Este elemento se conjuga con una percepción generalizada desde las comunidades hacia el Estado en sus distintos niveles como rígido para el desarrollo efectivo de los proyectos propuestos en el marco de la iniciativa, lo que dificulta la solución de necesidades de diversos tipos -infraestructura, educación, salud y otras consideradas como sociales-. (Mäkinen y Kourula 2012; Comisión Nacional de Productividad 2017; Somos Choapa)

## 2.2 Formulación del problema de investigación

A partir de lo anteriormente expuesto, se vuelve clave reflexionar respecto de la cooperación intersectorial público-privada en el contexto de una economía nacional basada en actividades extractivistas y, en particular, en el marco de empresas de la gran minería y los municipios - en tanto territorios como organismos de administración- en los que éstas ejecutan sus operaciones. En un contexto económico nacional y local donde la minería es la protagonista, y donde los municipios se enfrentan a dificultades técnicas y financieras, la forma en la que se desarrollan las relaciones de poder entre ambos actores reviste de particular interés.

Desde esta perspectiva, la pregunta que esta investigación busca contestar es ¿redistribuye la cooperación público-privada el poder político entre el sector privado, representado por las empresas de la gran minería y el sector público, en particular los municipios donde éstas operan y las comunidades involucradas? Se argumenta que la cooperación público-privada conlleva a una redistribución del poder político en el territorio local, como consecuencia de la tensión empresa-comunidad y la necesidad de la primera de desarrollar sus operaciones, avalado en una economía dependiente de la producción minera.

A partir de lo anterior, es necesario relevar las relaciones asimétricas de poder entre los actores involucrados en las negociaciones durante el desarrollo del programa Somos Choapa. En el caso propuesto se observa que queda en entredicho la declaración de intenciones de Minera Los Pelambres al argumentar que estas iniciativas contribuyen al desarrollo de la provincia mediante la inversión comunitaria, debido a que la actividad minera corresponde a la principal actividad económica de la provincia del Choapa, y la región de Coquimbo es la tercera región productora de cobre a nivel nacional, después de Antofagasta y Tarapacá (Banco Central de Chile 2019; SERNAGEOMIN 2019). Esto deja a la empresa en una posición asimétrica respecto del resto de los actores para la consecución de sus objetivos económicos. Estas asimetrías, además, pueden jugar un rol relevante a la hora de construir actores sociales y sus intereses, fabricar el consentimiento de las comunidades afectadas por las operaciones de las compañías o, incluso, desmovilizar la acción colectiva mediante incentivos selectivos basados en los costos y beneficios individuales de esta mediante mecanismos discursivos, materiales e institucionales. (Haslam 2021; Leiva 2019)

Estas asimetrías, además, pueden observarse en una serie de reportajes publicados por el Centro de Investigación Periodística (*CIPER*) entre 2017 y 2018 que explicitaban “las millonarias donaciones de mineras a municipios”, especialmente en el caso de donaciones realizadas por Minera Los Pelambres hacia la Municipalidad de Salamanca. En particular, estos reportajes dieron a conocer la pérdida de millonarias donaciones realizadas por la minera -de acuerdo con ellos, en el marco del programa Viva Salamanca, expresión local del programa Somos Choapa en la comuna de Salamanca-, las cuales, se expuso, habían sido utilizadas para suplir parte de la deuda municipal. Esto, naturalmente, ha puesto en tela de juicio no solo el tenor y el supuesto éxito del programa en sí, sino también en rol de los municipios como mediadores para la ejecución del mismo (CIPER 2017a, 2017b, 2018).

### **2.3 Justificación y relevancia**

La presente investigación se centra en el fenómeno de la redistribución del poder político entre el sector público y el sector privado, cuando este último también cuenta con el poder económico en la localidad observada debido al mero desarrollo de sus actividades (Consejo Nacional de Productividad 2017). La evidencia y las tendencias mundiales en el contexto de la gran minería demuestran que la participación activa de la empresa en cuestión en el desarrollo comunitario de la localidad afectada por las operaciones mineras se desarrolla a través de programas provenientes de sus estrategias de responsabilidad social corporativa. Al respecto, la literatura señala que la relación entre los sectores público y privado en este tipo de iniciativas es de particular importancia, debido a que “la responsabilidad social empresarial puede sustituir el esfuerzo gubernamental, puede complementar el esfuerzo gubernamental y puede legitimar las políticas gubernamentales” (Moon 2002:399<sup>8</sup>).

Este fenómeno se considera altamente complejo debido a que deja entrever que el ejercicio del poder político no está supeditado sólo a los actores tradicionalmente entendidos como políticos, en este caso, los municipios y la sociedad civil organizada. Adicionalmente, el fenómeno observado cuestiona el rol y el alcance asignado a la administración local “cuya

---

<sup>8</sup> Traducción propia

finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Ley N° 18.695, 2006).

La tensión entre, por un lado, la dependencia económica de la provincia hacia la empresa, y, por otro, la dependencia para operar de la empresa hacia las comunidades<sup>9</sup> hace de esta investigación un campo fértil para un enfoque politológico respecto de las dinámicas de gobernanza y distribución del poder político en los territorios. Agendas de investigación desde las ciencias sociales que abordan este tipo de fenómenos se han centrado en el poder empresarial multinivel, los conflictos socioambientales, las dinámicas económicas y socioproductivas de las actividades extractivas o a las estrategias de participación de las comunidades (ver Bril-Mascarenhas y Madariaga 2017; Bril-Mascarenhas y Maillet 2019; Delamaza, Maillet y Martínez 2017; Haslam 2018, 2021; Madariaga, Maillet y Rozas 2021; Svampa 2013, 2015).

Por otra parte, las agendas de investigación que provienen desde el *management* y la ética empresarial se han enfocado en el desarrollo de buenas prácticas, estrategias de responsabilidad social corporativa e inversión socialmente responsable que permitan replicar este tipo de iniciativas en otros contextos (ver Frynas y Stephens 2015; Mäkinen y Kourula 2012; Matten y Crane 2005; Moon 2002; Porter y Kramer 2006; Sheehy 2014; Steurer 2010). Por este motivo, se observa una carencia de investigación desde la ciencia política que se concentre en las dinámicas de las relaciones de poder político entre actores con distintos niveles de poder relativo, sea este político o económico, que se producen como consecuencia del desarrollo de este tipo de iniciativas.

---

<sup>9</sup> Durante las últimas dos décadas se ha desarrollado e implementado la *licencia social para operar* (LSO), la cual consiste en un permiso tácito -y, por ende, frágil-, que es otorgado desde las comunidades impactadas por las actividades extractivas hacia la empresa que desarrolla dichas actividades. Esta licencia está basada en conceptos abstractos y ambiguos como la confianza, la credibilidad de la compañía y la legitimidad de esta para operar en el largo plazo, y, pese a esto, hoy constituye un requisito clave para asegurar la continuidad de las operaciones de la empresa en los territorios impactados. El uso de esta metodología se observa particularmente en el contexto de la producción minera y en la extracción de gas. (Comisión Nacional de Productividad 2017; Gehman, Lefsrud y Fast 2017; Haslam 2021)

## **2.4 Originalidad de la tesis**

El proyecto se inscribe en un campo amplio de investigación como lo es el poder empresarial en general y la cooperación público-privada en particular. Sin embargo, la revisión de literatura no ha permitido comprender cómo varían las dinámicas de distribución del poder político en escenarios donde ciertos actores privados parecen estar muy por sobre el Estado en sus distintas expresiones en tanto en términos de poder relativo.

En este marco, la presente investigación indaga en el fenómeno de la redistribución del poder político desde la dependencia económica de los municipios hacia la empresa, y la dependencia para operar de la empresa hacia los municipios y las comunidades, ambos elementos observados en el levantamiento del caso. Por lo mismo, la originalidad de este trabajo radica en (1) abordar desde un enfoque politológico un fenómeno dominado por estudios sobre conflictos, *management* y ética empresarial, y (2) contribuir mediante la construcción de teoría y la correspondiente evidencia empírica a la discusión.



### **3 Objetivos y alcances de la tesis**

#### **3.1 Objetivo general**

Explicar las dinámicas de redistribución del poder político entre actores locales y empresas de la gran minería en el Valle del Choapa, en el escenario de cooperación público-privada del programa *Somos Choapa*.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- Identificar las características de la cooperación público-privada entre Minera Los Pelambres y los municipios del Valle de Choapa.
- Indagar en las dinámicas de distribución y redistribución del poder político entre Minera Los Pelambres y los municipios del Valle de Choapa.
- Generar aportes teóricos sobre la cooperación público-privada en un contexto de dependencia económica entre actores locales y grandes empresas extractivistas.
- Contribuir con evidencia empírica al estudio sobre cooperación público-privada entre actores locales y empresas extractivistas a través del estudio del caso de Somos Choapa.

#### **3.3 Alcances de la tesis**

La presente investigación cuestiona tanto el alcance tradicional del rol entregado al Estado para la toma de decisiones y la satisfacción de necesidades sociales, así como también la necesidad de éste de evolucionar hacia las tendencias contemporáneas propuestas en esta línea. Por otra parte, también cuestiona las razones, metodologías y consecuencias de la intervención de privados en un rol que no es el tradicionalmente asignado a ellos. Al respecto, la literatura señala que “este tipo de iniciativas representan el nuevo enfoque de los líderes empresariales en el que, si quieren restaurar con éxito su hegemonía y generar un ciclo más dinámico de acumulación de capital, entonces deben reconfigurar el papel del capital privado en la sociedad” (Leiva 2019:146<sup>10</sup>).

---

<sup>10</sup> Traducción propia

## **4 Hipótesis del estudio**

La hipótesis principal de este estudio es que la ejecución del programa Somos Choapa ha causado la redistribución del poder político a nivel local, desde los municipios de Salamanca, Illapel, Canela y Los Vilos hacia Minera Los Pelambres. Esto se da debido a que mediante este programa se suplen carencias técnicas y presupuestarias de los municipios, lo que se articula como un medio para favorecer la permanencia de la empresa en el territorio y el desarrollo de sus actividades económicas.

En relación con la hipótesis recientemente formulada, se esboza como hipótesis nula que no existe tal redistribución del poder político desde las entidades de administración local hacia la empresa como resultado de la ejecución del programa Somos Choapa.

Siguiendo la literatura existente, se plantea como primera hipótesis alternativa que la redistribución del poder político responde a un fenómeno más amplio en el que las empresas extractivistas buscan insertarse en la red local de relaciones sociales ya existente, con el fin de garantizar la ejecución de sus operaciones y el desarrollo de sus actividades económicas con la menor cantidad de obstáculos posibles a nivel local. (Leiva 2019)

Como segunda hipótesis alternativa se propone que la redistribución del poder político es una consecuencia no esperada de la ejecución del programa Somos Choapa, ya que este responde a una estrategia de generación de valor social de Minera Los Pelambres y, como tal, se propone como un aliado de los municipios de Valle del Choapa en una lógica de cooperación mutua.

## 5 Marco teórico

Este apartado de la investigación tiene como objetivo presentar un marco teórico que entregue los lineamientos fundamentales para comprender el problema de investigación desde distintas aristas y agendas de investigación complementarias. El marco teórico está dividido en cuatro grandes áreas temáticas. La primera sección busca definir qué se entenderá por poder político, lo cual corresponde al corazón de la pregunta de investigación y, por ende, un elemento clave para comprenderla. La segunda sección hace un recuento del extractivismo en las actividades económicas de América Latina y particularmente de Chile, así como la relevancia del rol de la industria minera en él.

En tercer lugar, se presentan antecedentes sobre el estudio de la relación entre el sector público y el sector privado, elemento abordado someramente al inicio del proyecto y que permitirá posicionar esta agenda de investigación como una innovadora desde un enfoque politológico. En cuarto y último lugar, se exhibe la cooperación público-privada como forma de relación particular entre el sector público y el sector privado, y se entrega además una tipología de estas que permitirá ubicar el problema de investigación en una agenda ya existente.

### 5.1 ¿Qué es el poder político?

La pregunta *¿qué es el poder político?* Ha recibido considerable interés por parte de la filosofía política. Distintas teorías han propuesto no sólo definiciones del concepto, sino también han dado cuenta de las dinámicas asociadas a la distribución del poder y el rol de los distintos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones. Una de las principales teorías que da respuesta a esta pregunta es el pluralismo, el que se construye en base a cuatro elementos fundamentales: primero, establece que el poder está ampliamente distribuido en distintos grupos en las sociedades occidentales industrializadas; segundo, que, producto de lo anterior, estos grupos constituyen diversos centros de poder que ponen a disposición una multiplicidad de canales de influencia para representar sus legítimos intereses en el nivel político; tercero, que el proceso de toma de decisiones es guiado por la demanda y la presión de estos grupos y, cuarto, que ningún grupo social domina por sobre otro. (Bochel y Bochel 2017)

El principal trabajo detrás de estas premisas es el de Robert Dahl (1957), quien propone que el poder político se desarrolla en una relación unidireccional entre personas y que se comprende a través de sus efectos. En este sentido, se entiende que el poder político es ejercido cuando la persona A logra que la persona B realice algo que, bajo otras circunstancias, no realizaría. En otras palabras, si no se observa un efecto de la persona A por sobre la persona B, no existiría una relación de poder, por lo que el poder político solo sería ejercido por aquellos que tienen la posibilidad de influenciar el proceso de toma de decisiones.

Diversos autores han tanto criticado como construido sobre esta definición unidimensional de poder propuesta y masificada por Dahl. Una de las críticas más relevantes respecto de este trabajo corresponde a la de Bachrach y Baratz (1963), quienes argumentan que el poder no se observa sólo en la capacidad de algunos de influenciar el proceso de toma de decisiones una vez que las agendas han sido definidas, sino también en su capacidad de dejar fuera de la agenda política ciertas temáticas o conflictos latentes. Una característica fundamental de este aporte teórico bidimensional -a diferencia del propuesto por Dahl- es que, por una parte, sugiere que para comprender cómo se distribuye el poder político en una sociedad, es necesario observar qué se discute en la agenda pública y también aquello que no es discutido en ella, haciendo énfasis en la movilización de los sesgos y las no decisiones. Por otra parte, que traslada la responsabilidad del poder desde personas específicas hacia procesos e instituciones que establecen las reglas y procedimientos para la toma de decisiones, y cómo estos generan marcos que son capaces de incluir o excluir a ciertos grupos de estos procesos.

A partir de lo anterior, Lukes (1974) recogiendo tanto a Dahl como a Bachrach y Baratz, establece tres dimensiones del poder. La primera y segunda dimensión, siguiendo a estos autores, corresponden a aquellas que se manifiestan con las decisiones y las no decisiones, respectivamente. La tercera dimensión, por su parte, se relaciona con cómo los grupos más poderosos de la sociedad son efectivamente capaces de imponer una serie de valores y creencias en otras personas a través de mecanismos como la socialización y la manipulación. De este modo, guían la construcción de ciertas actitudes y preferencias de modo tal que las personas no sean capaces de reconocer sus propios intereses para que no se produzcan conflictos visibles, sino que, al contrario, sean identificados como situaciones naturales o

inevitables. Dada la ideología dominante en una sociedad capitalista, fenómenos como la pobreza, la desigualdad o la redistribución de los recursos caben dentro de esta categoría.

Esta definición tridimensional propuesta por Lukes -la que será la utilizada a lo largo del presente trabajo- permite plantear que aquellas problemáticas construidas y reconocidas como sociales que requieren de intervención para su solución dependen directamente de la distribución de las dinámicas de poder al interior de la sociedad. Por lo mismo, el rol del sistema político es clave para entregar legitimidad a una estructura que permite y valida el reconocimiento de ciertos problemas públicos como tal, y legitima a algunos actores por sobre otros para su posible solución. (Bochel y Bochel 2017).

## **5.2 Poder político y economía: extractivismo en América Latina**

En el contexto de América Latina, la discusión sobre el alcance y las dimensiones del poder encuentra asidero en el *extractivismo*, modelo económico concentrado en el desarrollo de megaproyectos orientados al control, extracción y exportación de los recursos naturales y materias primas -generalmente no renovables- sin mayor valor agregado (Svampa 2013, 2015). De acuerdo con Svampa (2013), este modelo se caracteriza por el volumen de sus operaciones, la baja diversificación económica y lógicas destructivas de ocupación de los territorios.

Esta lógica de producción se sostiene en lo que Svampa (2013, 2015) denomina *consenso de los commodities*, a saber, un consenso económico y político sobre esta forma de reprimarización de la explotación de los recursos, basado en un sistema internacional que privilegia los precios de las materias primas demandadas por países centrales, profundizando asimetrías sociales y produciendo nuevas formas de dependencia y dominación. Este consenso, argumenta Svampa, refuerza el capitalismo detrás de las actividades extractivistas predatorias que se observan en la explotación de recursos como los minerales, el petróleo o el gas, “al imponer la idea de que no existirían otras alternativas al actual estilo de desarrollo” (Svampa 2013:36), y cuyas consecuencias sociales, ambientales, culturales y políticas serían sistemáticamente minimizadas o, incluso, negadas (Svampa 2015:71).

A nivel territorial, por su parte, se observan claramente nuevas dinámicas de desposesión al desplazar o reubicar a las comunidades afectadas por las actividades extractivistas que producen, como consecuencia, conflictos socioambientales y movilización por parte de dichas comunidades. Sin embargo, las demandas y conflictos socioambientales producto de estas dinámicas se consideran preocupaciones secundarias, y, para abordarlos, las empresas desarrollan una serie de tecnologías políticas que permiten diseñar estrategias intersectoriales para manufacturar el consentimiento de las comunidades y la perpetuación de la dominación territorial. Algunos ejemplos de esto corresponden a la licencia social para operar, mecanismos consultivos de participación comunitaria temprana o diálogos territoriales (Svampa 2013, 2015; Leiva 2019). Leiva, incluso, argumenta que estas tecnologías permiten construir un modelo de gobernanza desde abajo “orientado a vencer la resistencia de las comunidades al extractivismo, eliminando así todos los posibles obstáculos locales a los inversores que buscan aumentar las ganancias de las empresas privadas” (Leiva 2019:135<sup>11</sup>). En otras palabras, ambos autores plantean, en el marco de la extracción minera, el ejercicio del poder político de acuerdo con lo planteado por Lukes (1974).

### **5.3 Relación público-privada y satisfacción de necesidades sociales**

De este modo, dadas las ganancias percibidas tanto para el sector público como para el privado al desarrollar actividades extractivistas, es que ambos sectores se unen para desarrollar estrategias, planes y programas que permitan la efectiva implementación de estos megaproyectos extractivos, a la vez que disminuir la resistencia de las comunidades afectadas por las operaciones mineras para garantizar su funcionamiento. La relación entre actores públicos y privados y, particularmente, de la incidencia del sector privado por sobre las vidas de los ciudadanos y la sociedad en general, ha sido abordado por la ciencia política desde el estudio de la *ciudadanía corporativa*. Aquí, la literatura sugiere que el sector privado, especialmente las empresas multinacionales, asumen voluntariamente un rol y funciones similares a las del Estado, incluyendo la gobernanza de problemas globales y la provisión de derechos y libertades a los ciudadanos en aquellos lugares donde el sector público en sus

---

<sup>11</sup> Traducción propia

distintos niveles no es capaz, por motivos diversos -tales como ausencia física, falta de recursos o capacidad-, de ser el único garante de dichos derechos y libertades. (Haslam 2018; Matten y Crane 2005; Mäkinen y Kourula 2012; Scherer y Palazzo 2011)

Este involucramiento de los privados responde principalmente, como se ha visto, a su interés por desarrollar las actividades económicas al centro de su existencia. Sin embargo, la creciente complejización de los procesos de toma de decisiones asociados con el desarrollo, implementación y monitoreo de políticas públicas ha conllevado a cuestionarse materias como la presencia, ausencia o suficiencia del Estado en los territorios, entendidas como la presencia física, regulatoria, capacidad humana, técnica y presupuestaria del Estado, entre otros. Desde esta perspectiva, los gobiernos en cualquiera de sus niveles requieren de la legitimidad, los recursos y la estructura para responder a nuevos desafíos y, además, gobernar efectivamente. Debido a que, en la práctica, los gobiernos -y particularmente los gobiernos locales- difícilmente cuentan con todos estos requisitos, entonces se ven en la necesidad de buscar el apoyo de otras organizaciones para ser capaces de satisfacer efectivamente las necesidades de sus territorios. (Daniell y Kay 2017; Hooghe y Marks 2003)

A partir de lo anterior, también se ha problematizado respecto de la legitimidad de los actores del sector privado que asumen tales roles de satisfacción de necesidades tradicionalmente asignados al sector público en sus distintos niveles. En particular, se cuestiona la legitimidad de la regulación privada representada en la responsabilidad social empresarial, debido a que no responde a principios tradicionalmente democráticos como la elección o la representación, sino que más bien proviene de actores cuyos intereses particulares se encuentran en juego. (Sheehy 2014)

En este escenario, lo que se encuentra al centro de la investigación es la permeabilidad entre el rol de las empresas y el rol del Estado en sus diversos niveles para la satisfacción de necesidades sociales, particularmente en el caso de comunidades alejadas y vulnerables donde, entre otras cosas, es precisamente la presencia del Estado lo que se cuestiona. Adicionalmente, se requiere de este último no solo su presencia, sino también ciertas capacidades para manejar los recursos asociados a la inversión social privada de manera eficiente y transparente. (International Institute for Environment and Development [IIED] 2014)

Esta permeabilidad entre sectores, sin embargo, ha conllevado a múltiples interpretaciones que ponen en cuestionamiento el rol y el alcance de, por un lado, el modelo burocrático tradicional de la toma de decisiones que asigna el rol principal al Estado, y, por otro, la optimización del proceso de la toma de decisiones. Aquí no se argumenta esencialmente que se reemplace el rol tradicional asignado al Estado: alude más bien a la necesidad de la evolución de este modelo burocrático que concibe a las instituciones públicas como protagonistas del proceso de toma de decisiones, hacia uno donde se involucren nuevos actores con distintos niveles de poder relativo para incidir en dicho proceso. (Stein y Turkewitsch 2008; Peters y Pierre 2004; Svampa 2015)

#### **5.4 Cooperación público-privada**

No obstante, este planteamiento está lejos de ser novedoso. En particular, la cooperación entre el sector público y el sector privado para la provisión de bienes públicos es un fenómeno de largo aliento y puede ser rastreado hasta Europa en el siglo XVI (Savitch 1998 en Schaeffer y Loveridge 2002). Esta particular forma de asociación se denomina comúnmente *alianza público-privada* (otros términos bajo los que se refiere a esta forma de colaboración son *cooperación público-privada*, *asociación público-privada* y *public-private partnership*), concepto ambiguo que se observa con frecuencia, precisamente, a partir de la complejización de los procesos de toma de decisiones.

Si bien no existe consenso en la literatura sobre cómo definir una alianza público-privada (Hodge y Greve 2008), existe cierto acuerdo respecto de algunas de sus principales características, tales como la cooperación voluntaria entre las partes, la distribución de la inversión económica, la responsabilidad mutua, el retorno a la inversión entre las partes involucradas y la transgresión a los límites gubernamentales tradicionales (Schaeffer y Loveridge 2002; Hodge y Greve 2008). Aquí, es importante hacer hincapié en que la voluntariedad de la cooperación es un elemento que distingue a las alianzas público-privadas por sobre otros tipos de relacionamiento entre ambos sectores. Así, por ejemplo, un contrato entre una o más entidades públicas y privadas no podría ser considerado como una alianza público-privada (Hodge y Greve 2008). A pesar de lo anterior, la holgura conceptual ha llevado a que el término sea utilizado ampliamente para abarcar un sinnúmero de mecanismos



de distribución de poder, recursos y responsabilidades entre actores gubernamentales y actores privados (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015).

De acuerdo con la literatura, la justificación respecto de la utilidad de la cooperación público-privada se da en tres niveles complementarios: en la combinación de los recursos que cada sector posee, en la combinación de sus respectivas fortalezas y en el refuerzo de valores o creencias compartidas. Es importante destacar que el éxito de la cooperación no depende sólo de la voluntad de cooperar, sino también del establecimiento de reglas y normas compartidas que deben ser seguidas por todos los actores involucrados. A su vez, la evidencia demuestra que en esta forma de colaboración entran en discusión una serie de diferencias entre cada sector que ponen en tela de juicio la posibilidad misma de la cooperación, tales como la misión de cada uno de ellos, el público hacia el cual rinden cuentas y la necesidad de exigir obediencia a los planes (Fehr y Gächter 2000; Schaeffer y Loveridge 2002).

Ahora bien, el enfoque respecto de los modelos de cooperación varía dependiendo desde donde es estudiado: desde el Estado o desde los actores privados, y el rol que cada sector juega en ella. A partir de lo anterior, el trabajo compilatorio de Cunill-Grau, Leyton y Simon (2015) identifica tres enfoques provenientes del Estado y tres enfoques provenientes desde el sector privado para justificar la necesidad y la utilidad de la cooperación público-privada, los que se presentan en los siguientes párrafos.

En cuanto al primer punto, Cunill-Grau, Leyton y Simon (2015) identifican tres enfoques principales provenientes desde el Estado como actor principal y el rol que éste otorga al actor privado en la relación. En primer lugar, surge a mediados de la década de 1970 el enfoque de la *nueva gestión pública* que externaliza la provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado. Desde esta forma, el actor privado es visto como un proveedor y el Estado, en consecuencia, es el actor principal. En segundo lugar, desde la década de 1990 se observa el enfoque de *gobernanza colaborativa* o *nueva gobernanza pública*, que se centra en las limitaciones del sector privado para lidiar con problemas públicos complejos y establece la necesidad de contar con nuevos arreglos institucionales donde se fomenten las relaciones entre distintos tipos de actores. Desde esta perspectiva, el actor privado es visto como un aliado estratégico para el abordaje de las problemáticas sociales. En tercer lugar, los *enfoques neo-públicos* se centran en el uso de las alianzas público-privadas para la maximización de

valores públicos a través de la provisión de servicios públicos. Desde este enfoque, la clave consiste en quiénes son los socios del Estado y en qué ámbito se relacionan, rescatando el espacio de lo público no estatal. (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015:33-41)

Por otra parte, los autores también evalúan la literatura proveniente desde los actores privados y el *management*, la cual, naturalmente, identifica al actor privado como principal y es este quien asigna un rol al Estado en la cooperación. Aquí se identifican tres enfoques principales: primero, el *enfoque centrado en los intereses organizacionales* que responde a intereses instrumentales, acotados y de corto plazo; segundo, el *enfoque de asuntos sociales* donde el centro de la cooperación no son los intereses sino que la generación de valor público en temas de alta relevancia social mediante acuerdos temporales; y, tercero, el *enfoque de las empresas sociales* que atiende necesidades o bienes que no son atendidos ni por el Estado ni por el mercado. (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015)

Atendiendo a la diversidad en la definición, usos y utilidades de las alianzas público-privadas para cada una de estas agendas, el *enfoque de asuntos sociales* reviste de particular interés. Esta agenda de investigación justifica la cooperación intersectorial a partir de la existencia de temas considerados como socialmente relevantes, tales como el desarrollo económico, la educación, la salud, la pobreza, el medioambiente o la construcción de capacidad en la comunidad, a la vez que también explora las razones y la forma en la cual las empresas deberían contribuir para solucionar estas problemáticas. (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015:46; Selsky y Parker 2005:863-865).

De esta manera, el *enfoque de asuntos sociales* define la cooperación como “un acuerdo social temporal en el cual dos o más actores sociales trabajan juntos para un fin social, y requieren el intercambio de materiales, ideas y/o relaciones sociales para alcanzar ese fin” (Roberts y Bradley 1991:212 en Selsky y Parker 2005:852<sup>12</sup>). Asimismo, una de las características fundamentales que destaca este enfoque es que, en aquellas alianzas donde participan los tres sectores de la sociedad, es común la presencia de organizaciones puente o

---

<sup>12</sup> Traducción propia

intermediarios que administran o negocian las relaciones entre los distintos actores o grupos de interés. (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015:47; Selsky y Parker 2005:864)

A partir de este punto, la producción académica proveniente desde el sector privado sobre cooperación público-privada se acerca significativamente hacia la literatura sobre la responsabilidad social empresarial. Este acercamiento se explica por dos razones: primero, porque la cooperación público-privada busca responder mediante la colaboración voluntaria de ambos sectores a necesidades comúnmente sociales y, segundo, porque las estrategias de responsabilidad empresarial de las empresas se concentran en las consecuencias del sector privado sobre otras áreas de la sociedad como una manera de responder a sus *stakeholders*, de crear o mantener una ventaja competitiva en el mercado, para generar reputación para las empresas, como una obligación moral, para promover la sustentabilidad, entre otros. En consecuencia, las empresas privadas suelen buscar la cooperación con el sector público debido a sus propios intereses, y son enmarcadas como iniciativas específicas dentro de sus estrategias de responsabilidad social empresarial. (Wood 1991; Nelson 2018; Porter y Kramer 2006)

Tanto la variedad de definiciones sobre la cooperación público-privada, así como el uso ligero del término en términos discursivos para referirse a cualquier tipo de colaboración intersectorial, planteo que tiene como consecuencia la capacidad de enmascarar las asimetrías entre los actores involucrados en dicha colaboración. Estas asimetrías pueden revelarse de distintas maneras, sin embargo, se propone que la colaboración intersectorial camufla la constante tensión entre el poder económico y el poder político y las dinámicas de su ejercicio.

Tal como se expuso con anterioridad, el presente trabajo propone la tarea de comprender las dinámicas de redistribución del poder político consecuencia de la cooperación entre los sectores público y privado, particularmente cuando este último también cuenta con el poder económico a partir del marco de sus actividades, con particular énfasis en la industria minera chilena. Por consiguiente, la relación entre la discusión sobre el poder político, el extractivismo y la cooperación público-privada se torna particularmente relevante tanto para comprender el fenómeno como para aportar una mirada novedosa a la discusión politológica.

## 6 Marco metodológico

### 6.1 Definición de población y caso

Ante la pregunta de investigación, se definió como universo inicial todos aquellos municipios en los cuales se han desarrollado actividades de la gran minería del cobre entre 2010 y 2018 (SERNAGEOMIN 2019). A partir de este primer levantamiento, se identificó cuáles de aquellas comunas contaban con programas de desarrollo comunitario establecidos y formalizados entre las empresas mineras con instalaciones en dichas comunas y los municipios en la figura de cooperación público-privada (Leiva 2019; Tironi 2018). A partir de este segundo levantamiento, se identificaron las siguientes alianzas:

*Tabla 1: Programas de desarrollo comunitario desarrollados entre municipios y empresas de la gran minería*

Programa	Años de ejecución	Comunas	Empresas	Organismo puente o intermediario
CREO Antofagasta	2011 – 2013	Antofagasta	BHP, Antofagasta Minerals, Anglo American	Tironi Asociados
Calama PLUS	2012 – 2025	Calama	Freeport McMoran, Codelco, Exaex, Antofagasta Minerals	Tironi Asociados
Somos Choapa	2014 – s.f.	Salamanca, Illapel, Canela, Los Vilos	Minera Los Pelambres	Tironi Asociados

*Fuente: Elaboración propia*

El segundo levantamiento permitió distinguir el caso de *Somos Choapa* debido a dos características fundamentales: en primer lugar, es el único de los tres programas que aborda a más de una comuna, e incluye no sólo a aquella(s) afectada(s) por las operaciones de la empresa. Para este caso en concreto, esto además tiene como consecuencia la adaptación de la identidad del programa para responder a dos de las comunas del valle: *Viva Salamanca* y *Somos Los Vilos*, ambos bajo el paraguas del programa *Somos Choapa*. En segundo lugar, debido a que es la única iniciativa desarrollada por una única empresa.

Dadas estas características particulares, se propone el desarrollo de un estudio de caso, el cual, siguiendo a Lijphart (1971), posee la ventaja de permitir conocer en profundidad dicho caso, aun cuando los recursos a disposición de la investigación son relativamente limitados. Siguiendo la tipología propuesta por Gerring (2007), este correspondería a un caso *extremo*, ya que se caracteriza por ejemplificar valores inusuales de la variable independiente (la cooperación público-privada representada en un programa formal), y tiene como objetivo la generación de teoría, mediante la comprobación de una hipótesis que permita explicar la relación causal.

## **6.2 Estrategia de investigación**

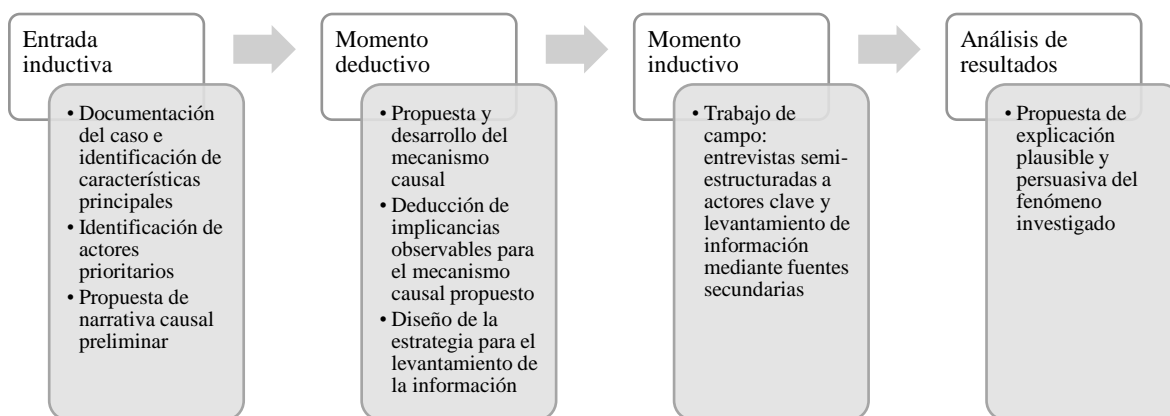
En cuanto a la metodología de investigación, se utilizó el *process tracing* o rastreo de procesos para reconstituir la narrativa mediante la cual se explica el mecanismo causal propuesto, en el cual las variables identificadas se relacionan y producen sus resultados. Al ser el caso de interés un fenómeno que no había encontrado asidero en la literatura de la ciencia política cuando se inició su estudio -sino más bien en teorías provenientes de actores privados y el *management*-, siguiendo a Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017), se adoptó una entrada inductiva para recolectar y sistematizar información y datos relevantes para comprender el caso y elaborar una narrativa preliminar.

A partir de esta narrativa preliminar, se propuso el mecanismo causal denominado “Reestructuración del rol público de los municipios por la empresa” y se dedujeron las *implicancias observables*, es decir, aquellos elementos empíricos que se presume suceden en el registro empírico previo a su verificación, y luego se confrontan con la evidencia recolectada. Para este caso, las implicancias observables se relacionan principalmente con la identificación de una alianza público-privada formal en la figura del programa “Somos Choapa”, la validación de Minera Los Pelambres como interlocutor legítimo en el territorio de la provincia del Choapa como consecuencia de una serie de instancias de diálogo con los municipios y comunidades involucradas, la consolidación de una institucionalidad en torno a la ejecución del programa y la satisfacción de necesidades sociales mediante de la cartera de proyectos implementada por Somos Choapa.

Luego de este momento investigativo, se recopiló información a través de fuentes primarias, la cual permitió realizar los ajustes inductivo-deductivos necesarios para explicar los

resultados de interés. Es necesario destacar que el *process tracing* se caracteriza precisamente por regresar a los momentos deductivos e inductivos todas las veces que fuese necesario hasta lograr una explicación plausible y persuasiva (Bril-Mascarenhas et al. 2017).

*Tabla 2: Momentos investigativos de la presente investigación en base a la metodología del rastreo de procesos*



*Fuente: Elaboración propia*

### 6.3 Recolección y análisis de datos

En relación con las técnicas de recolección de datos, se utilizaron principalmente dos tipos de fuentes para el primer y segundo momento inductivo. El primer momento inductivo, correspondiente a la comprensión del caso y propuesta de narrativa preliminar, se construyó en base a información y fuentes secundarias obtenidas de documentación oficial del programa Somos Choapa, comunicados oficiales tanto de Minera Los Pelambres como de los municipios de Illapel, Canela, Los Vilos y Salamanca, prensa digital nacional y local y artículos académicos y libros publicados en torno a la implementación del programa Somos Choapa.

Durante el momento deductivo, en base a la documentación del caso escogido y la narrativa preliminar propuesta, se identificó a los actores que servirían como informantes clave para obtener y contrastar la información relevante y probar las implicancias observables. De este modo, los actores identificados fueron los siguientes:

Tabla 3: Actores clave propuestos

Nivel	Sector			
	Comunidades	Sector público	Sector privado	Intermediarios
<b>Comunidades locales</b>	Junta de Vecinos de Chillepín Junta de Vecinos de Quelén Bajo Junta de Vecinos El Ensueño			
<b>Municipal</b>		Alcaldía de Salamanca Alcaldía de Los Vilos Alcaldía de Illapel Alcaldía de Canela		
<b>Provincial</b>		Gobernación de Choapa	Minera Los Pelambres Antofagasta Minerals	Tironi Asociados Elemental Arquitectos
<b>Regional</b>		Intendencia de Coquimbo		

Fuente: Elaboración propia

Una vez identificados los actores relevantes se dio paso al segundo momento inductivo, que se relaciona con la búsqueda de información y su contraste con las implicancias observables e hipótesis. Para esto, se realizaron 4 entrevistas semiestructuradas a actores clave, abarcando los sectores comunitario, privado e intermediarios:

- Sector comunitario: se contactó a las tres juntas de vecinos identificadas en el levantamiento de actores, dos de las cuales rechazaron ser parte del estudio. La tercera aceptó y se realizó una entrevista telefónica.
- Sector público: se logró contacto con la alcaldía de Salamanca y la alcaldía de Los Vilos. Sólo la alcaldía de Salamanca aceptó participar del estudio, sin embargo, no fue posible concertar una fecha de entrevista. La alcaldía de Los Vilos no dio respuesta a la solicitud.
- Sector privado: se logró contacto con dos actores clave en Antofagasta Minerals, y ambos aceptaron ser parte del estudio. El día y la hora acordadas para la entrevista telemática solo acudió una persona, y no fue posible reagendar con la segunda.

- Intermediarios: se contactó a dos actores relevantes en Tironi Asociados, y ambos aceptaron ser parte del presente estudio. Ambas entrevistas remotas se llevaron a cabo.

*Tabla 4: Entrevistas realizadas a actores clave*

Nivel	Sector			
	Comunidades	Sector público	Sector privado	Intermediarios
<b>Comunidades locales</b>	Junta de Vecinos El Ensueño (1)			
<b>Municipal</b>		N/A		
<b>Provincial</b>		N/A	Antofagasta Minerals (2)	Tironi Asociados (3) (4)
<b>Regional</b>		N/A		

*Fuente: Elaboración propia*

De manera complementaria, se contrastó la información recopilada mediante las entrevistas con fuentes secundarias adicionales, dentro de las cuales se encuentran:

- Artículos académicos que analizan el programa Somos Choapa desde distintas perspectivas (ver Leiva 2019 para una revisión sobre elites económicas y extractivismo; Haslam 2021 sobre protestas en comunidades afectadas por la minería y responsabilidad social corporativa)
- Libros y documentos de trabajo sobre la metodología y procesos de Somos Choapa desarrollados por investigadores de Tironi Asociados (ver Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015; Tironi Asociados s.f. a, s.f. b, s.f. c, s.f. d; Tironi 2018)
- Convenios de colaboración y adendas a éstos entre Minera Los Pelambres y las Municipalidades de Salamanca, Canela e Illapel
- Investigaciones realizadas por entidades públicas a Minera Los Pelambres (ver Contraloría General de la República 2009, 2010, 2015, 2016; Superintendencia del Medio Ambiente 2016)
- Documentación oficial del programa, tales como memorias anuales, actas, minutas y boletines informativos, publicaciones del programa sobre la cartera de proyectos y su implementación (ver Somos Choapa 2017, 2018, 2020; Somos Choapa Illapel 2015; Somos Los Vilos 2017; Viva Salamanca 2017)



- Reportes de sostenibilidad de Antofagasta Minerals y organismos asociados (ver Antofagasta Minerals 2019; Fundación Minera Los Pelambres 2020)
- Prensa digital local y nacional (ver CIPER 2017a, 2017b, 2018; El Diario de Salamanca<sup>131415</sup>)
- Reportes e investigaciones de organizaciones no gubernamentales y observadores de derechos humanos (ver Instituto Nacional de Derechos Humanos 2012, 2015, 2017, 2018; London Mining Network 2017)
- Reportes de organismos empresariales (ver RedEAmérica 2014; Valor Minero s.f.)

Todos estos recursos permitieron triangular la información recopilada y redactar un relato plausible y persuasivo que permitiera explicar el fenómeno estudiado. En este sentido, es importante considerar que el relato sobre el mecanismo causal es construido a partir de las fuentes primarias y secundarias cercanas al programa (tales como Tironi Asociados y Antofagasta Minerals), el cual es contrastado y analizado de manera crítica a partir de las fuentes externas al mismo.

#### **6.4 Narrativa causal preliminar**

El objetivo de esta sección corresponde a entregar una narrativa causal preliminar, elemento necesario para la entrada inductiva de acuerdo con la metodología del rastreo de procesos. La narrativa preliminar permite profundizar en el mecanismo causal ya identificado, donde lo que se propone es que la empresa en cuestión, en este caso Minera Los Pelambres, ha suplantado el rol de los municipios de la provincia del Choapa para la satisfacción de las

---

<sup>13</sup> El Diario de Salamanca. Chillepín aún espera su CESFAM: Alcalde Gallardo les hizo creer que en febrero de 2019 se pondría en marcha. Disponible en: <https://salamancachile.cl/actualidad/chillepin-espera-su-cesfam-alcalde-gallardo-les-hizo-creer-que-en-febrero-de-2019-se-pondria-en-marcha/>

<sup>14</sup> El Diario de Salamanca. ¿Se advirtió el problema a tiempo?: Viva Salamanca nunca registró actas de reunión. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/se-advirtio-el-problema-a-tiempo-viva-salamanca-nunca-registro-actas-de-reunion/>

<sup>15</sup> El Diario de Salamanca. ¿Dónde está la plata?: Proyectos del Viva Salamanca sin financiamiento. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/donde-esta-la-plata-proyectos-del-viva-salamanca-sin-financiamiento/>

necesidades públicas de sus comunidades a través del desarrollo del programa Somos Choapa.

El primer elemento que considerar es que, tal como se adelantó en la sección 2.1, el relacionamiento de las empresas extractivistas y, en particular, de las empresas de la gran minería con las comunidades aledañas a sus operaciones es un fenómeno de extensa data y documentación. En este contexto, de acuerdo con la información recabada a partir de fuentes secundarias cercanas a Minera Los Pelambres, es posible observar dos grandes momentos en su estrategia de relacionamiento con las comunidades aledañas a las operaciones de la minera: entre 1999 y 2014, previo a la creación del programa Somos Choapa, y posterior a 2014, desde la creación y puesta en marcha de dicho programa.

Si bien la presente investigación se centra en la segunda etapa del relacionamiento, a modo de contextualización es pertinente hacer una breve descripción de la lógica existente detrás de la relación entre la empresa, las comunidades y los municipios durante el primer período. De este modo se podrá comprender a cabalidad no sólo la importancia sino también la profundidad de la transformación entre un momento y otro.

De acuerdo con fuentes cercanas a Minera Los Pelambres, en un comienzo, la lógica de relacionamiento entre la empresa, la comunidad y los municipios habría revestido una lógica transaccional. Es decir, la empresa habría entregado recursos de distinta índole - principalmente monetarios- a cambio de las problemáticas surgidas a partir de la instalación de la empresa en las diversas localidades cercanas a las comunidades, el ejercicio de sus operaciones y los conflictos sociales y ambientales surgidos como consecuencia de ellas (Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015; Somos Choapa 2018). Como regla general durante el período, la entrega de estos recursos se habría dado de manera directa hacia los

organismos de administración local o bien hacia las comunidades o dirigentes específicos. (Somos Choapa 2018; CIPER 2017a, 2017b, 2018; El Diario de Salamanca<sup>1617</sup>)

Esta lógica transaccional se vería reflejada, por una parte, en la existencia y el desarrollo de relaciones bilaterales con algunas organizaciones y dirigentes en específico. Por otra parte, se vería evidenciada en una serie de respuestas económicas dirigidas específicamente hacia la solución o compensación de las diversas problemáticas y conflictos asociados a la explotación del yacimiento, a la construcción del tranque de relaves, entre otros. (Somos Choapa 2018; Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015) De este modo, estas inversiones económicas no habrían tenido una estructura ni habrían estado alojadas en una estrategia más amplia (Somos Choapa 2018), sino que habrían funcionado sólo bajo la lógica de compensación ante situaciones conflictivas, protestas, huelgas, tomas, eventos de contaminación ambiental, accidentes laborales en las operaciones, la judicialización de las diversas etapas de la construcción de las faenas, irregularidades administrativas y judiciales, entre otros. (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2012, 2015, 2017, 2018; London Mining Network 2017)

Sin embargo, este modelo de relacionamiento demostró un agotamiento significativo a medida que dichas situaciones conflictivas incrementaban tanto en número como en intensidad. (Somos Choapa 2018) En otras palabras, las inversiones compensatorias de la empresa no habrían sido suficientes ni manejables para responder a las diversas demandas realizadas por las comunidades durante los quince primeros años de explotación del yacimiento. Esto llevó a Minera Los Pelambres a realizar un diagnóstico de manera interna en el año 2013, “en el cual evaluó la manera en que se estaba relacionando con el entorno y los resultados que estaba teniendo” (Somos Choapa 2018:13). Este estudio le permitió

---

<sup>16</sup> El Diario de Salamanca. ¿Se advirtió el problema a tiempo?: Viva Salamanca nunca registró actas de reunión. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/se-advirtio-el-problema-a-tiempo-viva-salamanca-nunca-registro-actas-de-reunion/>

<sup>17</sup> El Diario de Salamanca. ¿Dónde está la plata?: Proyectos del Viva Salamanca sin financiamiento. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/donde-esta-la-plata-proyectos-del-viva-salamanca-sin-financiamiento/>

identificar “un modelo obsoleto e ineficaz para su relacionamiento, con ciertos problemas en las prácticas instaladas” (Somos Choapa 2018:18).

Este hito marca el paso hacia la segunda etapa de relacionamiento, dado que el resultado de este informe fue la creación, en el año 2014, del programa Somos Choapa con la misión de “aportar al desarrollo sustentable del territorio y al bienestar de sus habitantes”<sup>18</sup>. Si bien en la revisión de los documentos oficiales del programa no se encuentra una definición clara de la idea de desarrollo a la que este apunta, sí se observa que, a partir de los relatos de los involucrados en el desarrollo de Somos Choapa, el cambio fundamental habría consistido en la transición de la lógica transaccional a la hora de invertir en la comunidad y en la entrega de beneficios o recursos a los habitantes de la zona afectados por las operaciones mineras, a una lógica colaborativa donde la empresa fuese un actor que, junto a las municipalidades y las comunidades, contribuyesen a dicho desarrollo (Somos Choapa 2018; Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015).

Para el desarrollo de esta incipiente forma de colaboración, se involucró a un nuevo actor en el rol de mediador, el cual resultaría clave para construir una imagen y legitimar a la empresa como un interlocutor válido en el territorio (Somos Choapa 2018), y no sólo como un externo bajo la lógica puramente extractivista. Este nuevo actor corresponde a la consultora Tironi Asociados, la cual diseñó un programa a la medida para la empresa tomando como base la metodología desarrollada en algunas experiencias similares previas, tales como los programas CREO Antofagasta<sup>19</sup> y Calama PLUS<sup>20</sup>.

Este nuevo programa denominado Somos Choapa tenía como fin identificar las principales necesidades y problemáticas que aquejaban a cada una de las comunas de la provincia del Choapa, a saber, Salamanca, Illapel, Los Vilos y Canela, y proponer soluciones para ellas considerando las particularidades de cada uno de los territorios involucrados. Este análisis se

---

<sup>18</sup> Somos Choapa. Nosotros. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/nosotros/>

<sup>19</sup> Desarrollado en Antofagasta por las empresas BHP, Antofagasta Minerals y Anglo American junto a Tironi.

<sup>20</sup> Desarrollado en Calama por las empresas Freeport McMoran, Codelco, Exaex y Antofagasta Minerals junto a Tironi.

habría realizado en sesiones de trabajo donde participaron todos los actores relevantes en los territorios considerados: representantes de las comunidades, de la empresa, de los municipios (mediante acuerdos de colaboración firmados entre cada municipio y Minera Los Pelambres) y mediadores de Tironi Asociados. Todas estas sesiones habrían quedado plasmadas en una serie de documentos que respaldan el desarrollo de estos espacios, tales como actas, minutas, memorias, entre otros. (Somos Choapa 2018)

Una vez identificadas las necesidades iniciales, el equipo técnico del programa, compuesto tanto por profesionales de Tironi como del mismo programa Somos Choapa, propondrían una serie de proyectos (algunos de carácter comunal y, otros, provincial) que respondieran a ellas, apalancando recursos provenientes tanto del sector público como del sector privado<sup>21</sup>. Posteriormente, estos proyectos habrían sido validados con las comunidades ya fuese en ocasiones organizadas específicamente para este fin, o bien, a través de instancias institucionales ya existentes, como en los Planes de Desarrollo Comunal, y ejecutados de manera conjunta entre el programa y los municipios correspondientes a cada uno de los proyectos. (Somos Choapa 2018; Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015)

Asimismo, el desarrollo de Somos Choapa se vería marcado por la creciente especialización de sus programas, y el desarrollo de una institucionalidad y una estructura clara para su ejecución en cada una de las comunas, dependiendo de sus propias características. Algunos ejemplos de esta institucionalidad serían la existencia de mesas técnicas que se encarguen de dar seguimiento a los proyectos, y mesas de participación ciudadana, responsables de canalizar las inquietudes de las comunidades. Cada una de estas mesas desarrollaría procedimientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones preestablecidas para cada una de ellas. (Somos Choapa 2018, 2019; Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015)

Dado que algunos proyectos tendrían carácter comunal y, otros, provincial, se plantea que a través de este programa la empresa no sólo tendría acceso directo a los municipios, sino también a otros actores del sector público a nivel provincial o regional. Esto se observaría,

---

<sup>21</sup> Tironi. Somos Choapa, iniciativa de colaboración territorial. Disponible en: <https://www.tironi.cl/nos-gusta/somos-choapa-iniciativa-de-colaboracion-territorial>

por ejemplo, al momento de presentar proyectos de manera conjunta entre la empresa y el o los municipios involucrados a instancias comunales o provinciales en el marco del programa Somos Choapa para apalancar recursos públicos. (Somos Choapa 2018)

De esta manera, el presente trabajo propone que el desarrollo del programa Somos Choapa se relacionaría con la permanencia de la empresa en la zona, debido a la existencia de reservas significativas de cobre en el yacimiento minero Los Pelambres y a la vida útil del mismo (hasta el año 2035 a la fecha, en evaluación para su prolongación<sup>22</sup>). En este sentido, se plantea que la empresa estaría dispuesta a asignar recursos económicos a iniciativas como el programa Somos Choapa con el objetivo explícito de promover el desarrollo del territorio<sup>23</sup> y sus personas además del propio (Somos Choapa 2018), y con el objetivo implícito de facilitar tanto la ejecución de sus operaciones actuales como futuras.

A la luz de lo anteriormente expuesto, propongo que el cambio en la forma de relacionamiento entre la empresa, los municipios y las comunidades a través de la implementación del programa Somos Choapa habría conllevado a un cambio en la percepción del rol de la empresa en la comunidad. La empresa ya no sería vista como un ente externo e invasor del territorio. Al contrario, sería percibida como un ente que es parte del territorio, que contribuye a su desarrollo económico y social, y que además sería uno de los principales actores en la solución de problemáticas locales. De esta manera, los conflictos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de la empresa perderían importancia relativa al ser contrastados con las iniciativas desarrolladas en la zona.

La relevancia de este punto para efectos de la presente investigación recae en que esta responsabilidad para la resolución de problemáticas de carácter social es tradicionalmente asignada a los municipios (Ley N° 18.695, 2006). Por lo tanto, se plantea que la empresa tendría un doble rol: por una parte, reemplazaría al municipio en esta tarea fundamental de cara a la comunidad y, por otro, utilizaría los recursos que posee -principalmente

---

<sup>22</sup> Minera Los Pelambres. Desafío Pelambres Futuro. Disponible en: <https://web.pelambres.cl/desafio-pelambres-futuro/>

<sup>23</sup> Somos Choapa. Nosotros. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/nosotros/>

económicos- para disminuir el rol de los municipios en la solución de problemáticas locales, con el objetivo de incrementar la acumulación de su propio capital y mantener su dominación por sobre los territorios mientras el yacimiento cuente con vida útil. Esto tendría como consecuencia la redistribución paulatina pero inexorable del poder político desde los municipios hacia Minera Los Pelambres.

### 6.4.1 Mecanismo causal propuesto

<i>Nivel teórico</i>	<i>Variable independiente</i>	<i>Mecanismo causal propuesto:</i> <b>Reestructuración del rol público de los municipios por la empresa</b>			<i>Variable dependiente</i>
<b>Nivel empírico</b>	Alianzas público-privadas formalizadas en programas de cooperación entre municipios y minera.	<i>Identificación de necesidades sociales</i> Caracterización por parte de las comunidades locales junto a la empresa sobre las problemáticas sociales que les aquejan.	<i>Búsqueda de soluciones conjuntas</i> Negociación entre comunidades y empresa sobre necesidades abordables, de qué forma y con qué fin.	<i>Reiteración en la entrega de soluciones sociales</i> Permanencia en el tiempo del proceso que responde a la permanencia de la empresa en el territorio debido a la vida útil del yacimiento.	Redistribución del poder político desde los municipios hacia la empresa.
<b>Implicancias observables</b>	- Declaraciones oficiales que den cuenta de la existencia de la alianza público-privada, la cual se mantiene activa dada la duración de la vida útil del yacimiento.	- Validación de la empresa como un interlocutor legítimo en el territorio a través de consultora externa en el rol de mediador. - Instancias de diálogo formales entre comunidades locales, municipios y empresa.	- Sesiones de trabajo entre comunidad, municipios y empresa para proponer agenda de acción. - Generación de documentación que consolida las propuestas. - Desarrollo de iniciativas que dan respuesta a necesidades sociales. - Participación de municipios como coejecutores.	- Consolidación del programa en el tiempo, respondiendo a una estructura clara de organización. - Existencia de procedimientos, protocolos y estrategias de cooperación. - Involucramiento tardío del municipio en el proceso de toma de decisiones, el que es liderado por la comunidad local y la empresa.	- La mayoría de las iniciativas que buscan responder a necesidades sociales en las localidades son desarrolladas en el marco del programa público-privado. - Los canales de comunicación entre la empresa y la comunidad no incluyen necesariamente al municipio.
<b>Fuentes</b>	- Mapa de Conflictos Socioambientales INDH - Revisión de fuentes secundarias (informes, reportes, prensa, declaraciones públicas) - Fuentes primarias (entrevistas a actores clave)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, prensa, declaraciones públicas, libros, artículos académicos) - Fuentes primarias (entrevistas a actores clave, grupos focales)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, prensa, declaraciones públicas) - Fuentes primarias (entrevistas a actores clave, grupos focales)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, prensa, declaraciones públicas) - Fuentes primarias (entrevistas a actores clave, grupos focales)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, prensa, declaraciones públicas, libros, artículos académicos) - Fuentes primarias (entrevistas a actores clave, grupos focales)



## **7 Análisis de la información**

El análisis de la cooperación público-privada encarnada en el programa “Somos Choapa” liderado por Minera Los Pelambres y desarrollado en conjunto con los cuatro municipios pertenecientes a la provincia del Choapa -Illapel, Canela, Salamanca y Los Vilos- y las comunidades asentadas en estos territorios, requirió de la reconstrucción del caso de estudio a través de la metodología del rastreo de procesos, identificando y probando las implicancias observables, y, también, buscando la información necesaria para respaldar las hipótesis propuestas. El relato sobre los hechos presentado en este capítulo ha sido construido en base a fuentes cercanas a Somos Choapa, tanto del programa mismo como de Minera Los Pelambres y Tironi Asociados. Asimismo, el relato es revisado y analizado de manera crítica a partir de fuentes externas del programa y de la literatura presentada en el marco teórico.

Para presentar la información recabada y comprender el caso de estudio, cada sección de este capítulo se ha estructurado de acuerdo con los cinco momentos clave propuestos en el mecanismo causal. La primera parte del capítulo da cuenta del diagnóstico inicial sobre la manera en que Minera Los Pelambres había desarrollado las relaciones con las comunidades afectadas por sus operaciones entre 1999 y 2013 y los resultados obtenidos hasta entonces, es decir, desde el inicio de las operaciones a gran escala de la mina hasta el momento de quiebre donde Minera Los Pelambres reconoce la necesidad de evaluar estas formas de relacionamiento. La segunda, se centra en el momento de quiebre previamente enunciado (que se desarrolla entre 2013 y 2014), donde Minera Los Pelambres -con la asesoría de Tironi Asociados- propone una nueva metodología para relacionarse con los actores clave en el territorio intervenido, a saber, los cuatro municipios de la provincia y las comunidades afectadas por las operaciones mineras, y se trabaja de manera conjunta entre los tres actores para determinar cuáles son las problemáticas sociales que aquejan al territorio.

La tercera parte corresponde a la instancia de negociación entre empresa, municipios y comunidades, etapa en la que se prioriza de manera conjunta cuáles de las necesidades reconocidas en el segundo momento clave son abordables, de qué manera y con qué fin. Esta negociación tiene como resultado una cartera de proyectos concretos para el programa basada en la priorización conjunta, una serie de proyectos “de confianza”, y su consecuente

implementación temprana. El cuarto momento clave responde a la reiteración de la entrega de soluciones sociales por parte de Minera Los Pelambres a las comunidades pertenecientes al territorio afectado por las operaciones mineras, lo que se traduce en la consolidación e institucionalización del programa Somos Choapa en las distintas comunas, y una definición clara de los roles que juegan tanto empresa, como municipios y comunidades en el desarrollo e implementación de dicho programa. Por último, el quinto momento clave da cuenta del resultado esperado a través del mecanismo causal, a saber, la redistribución del poder político entre Minera Los Pelambres y los municipios como consecuencia de la ejecución del programa.

## **7.1 Diagnóstico inicial**

Minera Los Pelambres, empresa minera productora de concentrado de cobre y molibdeno y propiedad mayoritaria del grupo Antofagasta Minerals, mantiene operaciones a gran escala desde 1999 en el yacimiento minero Los Pelambres, ubicado a 45 km de la comuna de Salamanca en la provincia del Choapa, región de Coquimbo. Sus instalaciones mineras intervienen prácticamente toda la provincia del Choapa: el yacimiento a tajo abierto se encuentra ubicado en la Cordillera de los Andes cercano a la localidad de Cuncumén, comuna de Salamanca. Una vez extraído el material, un concentrado de cobre lo traslada en estado líquido por 120 km hasta llegar a Puerto Punta Chungo, en la comuna de Los Vilos, donde se encuentra ubicado el puerto de embarque de concentrado de cobre. En este proceso, la producción minera interviene directamente las comunas de Salamanca, Illapel y Los Vilos, comunas en las que, además, está declarado formalmente el impacto de las operaciones. (London Mining Network 2017; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015, 2018; Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Las faenas e instalaciones mineras de Minera Los Pelambres intervienen un territorio conformado por cerca de 84.000 habitantes y más de 40 comunidades, las cuales desarrollan

actividades económicas tales como la agricultura<sup>24</sup>, la ganadería de subsistencia, la pesca y la pequeña minería. Tanto estas actividades tradicionales como los ecosistemas locales presentes en el valle del Choapa se han visto fuertemente afectados debido a la instalación invasiva de las obras relacionadas con la explotación minera. Dentro de estas obras, es posible encontrar la construcción de tranques de relaves -estructuras creadas específicamente para acumular los desechos provenientes de la actividad minera- y los ductos necesarios tanto para el transporte de los minerales extraídos en sus distintas etapas de refinación como para el traslado de los desechos. A esto se le suman la construcción de caminos, la remoción de toneladas de tierra y la construcción de sistemas de electrificación. (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015)

### **7.1.1 Tranque de relaves El Mauro**

Desde 2002, distintos elementos concernientes a las operaciones mineras en Los Pelambres han sido protagonistas de la oposición permanente por parte de las comunidades afectadas por ellas. Fuentes externas al programa Somos Choapa plantean, sin embargo, que existía conciencia por parte de los habitantes de la provincia del Choapa respecto de las condiciones de inequidad social en las que se encontraba en ese momento la zona, por lo que esperaban que una empresa del tamaño de Minera Los Pelambres fuese capaz de ofrecer a la provincia participación de las utilidades generadas por ella. Esta participación se veía reflejada en la promesa relacionada con la generación de empleo para la zona, así como los ingresos que quedarían en la región, justificados en parte por las cargas medioambientales a los que la provincia estaría sujeta, zonas de sacrificio y otras externalidades negativas. Los elementos anteriormente descritos habrían contrarrestado parcialmente la oposición inicial por parte de las comunidades. (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015)

A pesar de lo anterior, uno de los conflictos más relevantes dice relación con la construcción del tranque de relaves El Mauro, cuyas instalaciones se encuentran a apenas 12 km de la localidad de Caimanes, perteneciente a la comuna de Los Vilos. La aprobación del tranque

---

<sup>24</sup> Es importante destacar que muchas de las comunidades agrícolas de la zona están protegidas bajo la Ley N° 19.233 sobre comunidades agrícolas del Norte Chico.

se buscó en un comienzo en el año 2003, con una oposición inicial por parte de las comunidades que serían afectadas por él, particularmente, debido a las consecuencias que tendría en las aguas del río Choapa, el estero Pupío, los humedales de la zona, la posible contaminación de los pozos que abastecen de agua potable a la población y el daño al patrimonio arqueológico en zonas ricas en petroglifos de las culturas Diaguita, Inca y Molle. La licencia fue obtenida en el año 2004 y, hacia finales de 2005, una serie de propietarios agrícolas solicitaron a la Corte de Apelaciones la revocación de los permisos entregados por la Dirección General de Aguas para la construcción del tranque. Un año después, la Corte de Apelaciones fallaría de manera unánime la prohibición de la construcción del tranque de relaves. Antes de la ratificación del fallo por parte de la Corte Suprema, Minera Los Pelambres se acogió a un advenimiento con algunos dirigentes de las comunidades afectadas, finalizando en un pago por USD25 millones al agricultor Víctor Ugarte, principal accionista de las aguas del estero Pupío. Este pago incluía la compra de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas del estero Pupío de los demandantes y, además, exigía renunciar a las manifestaciones en contra de la minera y desistir de las acciones judiciales. Acogida a este advenimiento, la empresa continuó con la construcción del tranque de relaves. (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2012, 2015; London Mining Network 2017)

En 2008, el tranque de relaves El Mauro inició sus operaciones formales, año en que además la empresa requirió volver a negociar con representantes de las comunidades locales - incluyendo a Víctor Ugarte y otros dirigentes-, para que desistieran de acciones legales en contra de la construcción del tranque. Esto conllevó a problemas con otros dirigentes de la zona, quienes no atribuían representación alguna a los dirigentes que participaron de las negociaciones e iniciaron una nueva demanda. A esto se suma un recurso legal interpuesto por privados en el año 2010 por compensaciones económicas. El mismo año 2010, el tranque de relaves sufrió un desperfecto que tuvo como resultado un derrame de relaves en la quebrada de El Arrayán, localidad de Las Camisas en la comuna de Salamanca, afectando los humedales de la zona. En consecuencia, ese mismo año se registraron una serie de protestas por parte de las comunidades, incluyendo una huelga de hambre de 81 días. (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2012, 2015; London Mining Network 2017)

### **7.1.2 Evaluación de las relaciones entre minera y comunidades**

La conflictividad permanente en torno a la operación minera, en particular relacionada con la construcción y puesta en marcha del tranque de relaves El Mauro, alcanzó su punto más álgido entre 2010 y 2015, sobre todo en aquellas comunas donde están presentes las instalaciones industriales, a saber, Salamanca, Illapel y Los Vilos. De acuerdo con las fuentes provenientes de Antofagasta Minerals y Tironi Asociados, es que en vista del potencial riesgo que la continua conflictividad y judicialización de las problemáticas tendría como consecuencia en las futuras operaciones de la mina, Minera Los Pelambres decidió realizar un diagnóstico en el año 2013 para identificar y comprender el modelo de relacionamiento que estaba sosteniendo hasta entonces con las comunidades afectadas por sus operaciones mineras. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Para el desarrollo de este diagnóstico, Minera Los Pelambres confió en la experticia de Tironi Asociados, una consultora especializada en la gestión de controversias, entre otras cosas. Esta especialización permitía a Tironi Asociados diseñar y gestionar procesos de relacionamiento comunitario, diálogo y participación ciudadana, con el fin de articular los distintos intereses de actores locales, comunidades y empresas<sup>25</sup>. Tironi Asociados, además, venía de la implementación exitosa de proyectos centrados en la gestión de controversias para Forestal Arauco luego del terremoto de 2010 con el programa PRES Constitución, y, en el ámbito minero, con los programas CREO Antofagasta -iniciativa desarrollada entre 2011 y 2013 de manera conjunta por las mineras BHP, Antofagasta Minerals y Anglo American- y Calama PLUS -iniciada en 2012 y liderada por las mineras Freeport McMoran, Codelco, Exaex y Antofagasta Minerals-. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

---

<sup>25</sup> Tironi. Gestión de controversias. Disponible en: <https://www.tironi.cl/gestion-de-controversias>

El diagnóstico desarrollado por Tironi Asociados para Minera Los Pelambres permitió identificar un modelo de relacionamiento “práctico” o “transaccional” caracterizado por la entrega de manera reiterada de beneficios monetarios por parte de Minera Los Pelambres a las comunidades afectadas por sus operaciones ante incidentes de protestas, manifestaciones, huelgas, accidentes en las faenas, fallas operacionales, entre otros. De acuerdo con el representante de Minera Los Pelambres entrevistado y otras fuentes cercanas al programa, esta manera de relacionamiento habría conllevado a consecuencias no esperadas para la empresa la cual, para garantizar cierta paz o estabilidad y facilitar el desarrollo de sus operaciones, entregaría una y otra vez estos beneficios monetarios a las comunidades. Este vínculo transaccional, sin embargo, no habría impedido por completo la existencia de las manifestaciones contra la minera y sus actividades, la judicialización de estos conflictos, ni menos aún, garantizar el funcionamiento de las operaciones mineras en los territorios intervenidos, tal como se observa en el caso del tranque de relaves El Mauro. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Díaz y Cumming 2015)

A la par, de acuerdo con la fuente proveniente de Antofagasta Minerals, esta forma de resolver los conflictos habría creado una tensión dentro de Minera Los Pelambres, ya que problemáticas producidas por situaciones relacionadas con la operación minera debían ser resueltas por el área de asuntos públicos y comunidades (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). En particular, para resolver cada una de estas problemáticas se creaba una mesa de trabajo correspondiente, alcanzando en su momento más álgido la existencia de 39 mesas de trabajo paralelas. En ellas, se intentaban resolver dichas problemáticas mediante donaciones, la entrega de recursos monetarios, la construcción de canchas deportivas o la edificación de sedes vecinales según fuese la comunidad afectada y la necesidad expresada en las negociaciones de la mesa de trabajo. Es decir, producto de este intercambio entre un incidente operacional y una compensación económica, la empresa creaba -de acuerdo con ella, sin buscarlo- una relación de transacción bilateral empresa-comunidad en la que se ofrecían soluciones aisladas y descoordinadas, sin cuestionamientos respecto de su pertinencia territorial o una proyección a largo plazo.

(Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015)

Por otra parte, el diagnóstico permitió identificar que las inversiones realizadas por la empresa estaban dispersas en las áreas rurales de la provincia, debido a que es en estas donde ocurren principalmente las operaciones mineras. Debido a todos los elementos ya expuestos, esta forma de relacionamiento pronto demostraría su agotamiento, el que se vería reflejado en la carencia de resultados concretos y contundentes para garantizar el funcionamiento pacífico de la operación minera y la existencia de continuas manifestaciones y movilizaciones contra la misma. Asimismo, los actores privados consideran que estos resultados habrían mermado la legitimidad de Minera Los Pelambres en la zona al ser cuestionada una y otra vez. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Díaz y Cumming 2015)

Para el resto de los actores involucrados, este modelo de relacionamiento transaccional habría teñido de desconfianza las relaciones entre las comunidades de la provincia del Choapa y la empresa debido al continuo cuestionamiento de los acuerdos, incumplimiento de los compromisos adquiridos en las mesas de trabajo y, en consecuencia, la percepción de que la empresa no estaría cumpliendo su palabra. Dicho de otro modo, la desconfianza habría provenido del rechazo generalizado por parte de las comunidades afectadas de la forma que tenía la Minera Los Pelambres de resolver las problemáticas (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Por otra parte, el modelo de relacionamiento habría incidido en el debilitamiento de las relaciones intracomunitarias alcanzando, incluso, la división de algunas de estas comunidades, lo que se puede observar particularmente en el caso de la localidad de Caimanes, protagonista del conflicto relacionado con el tranque de relaves El Mauro (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015).

### **7.1.3 Percepción de presencia débil del Estado**

Además de las relaciones bilaterales entre empresa y comunidades, existe una percepción compartida por parte de los representantes entrevistados de Antofagasta Minerals y Tironi Asociados (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3,

comunicación personal, 12 de octubre de 2021) de una presencia débil del Estado en la provincia del Choapa. Algunas de las razones tienen que ver con las características propias de la provincia, tales como un porcentaje muy bajo de población en comparación al total regional<sup>26</sup>, un alto porcentaje de población rural y una geografía accidentada con protagonismo significativo de cordones montañosos transversales que se desprenden de la Cordillera de los Andes y se acercan fuertemente hacia la costa, los que dificultan el acceso y el traslado dentro del valle. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015)

De acuerdo con los mismos actores entrevistados, esta percepción de una presencia débil del Estado se habría observado particularmente en la baja cantidad de fuentes de financiamiento público -sectoriales, ministeriales o regionales- adjudicados en general a la provincia, perpetuando brechas en áreas como educación, salud o infraestructura, las que reconocen como responsabilidad del Estado en sus distintos niveles. Por este motivo, dichos actores plantean que, al existir una empresa del tamaño de Minera Los Pelambres en la zona<sup>27</sup>, el Estado en sus distintos niveles habría descansado estas responsabilidades en la empresa, en una especie de retribución esperada con el territorio debido a las externalidades negativas de sus operaciones. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Para algunos representantes de las comunidades, por su parte, la debilidad del Estado - particularmente en sus expresiones locales en las alcaldías- difiere de la percepción de los actores privados. Para estos, al contrario, se observaba una permisividad por parte del Estado local que se habría visto reflejada en la incapacidad de los alcaldes de poner límites a los actores privados en términos de solicitudes y plazos solicitados en las soluciones o

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2017, la región de Coquimbo cuenta con 757.586 habitantes, de los cuales sólo 90.670 habitan en la provincia de Choapa.

<sup>27</sup> Según fuentes propias, Minera Los Pelambres aportaría cerca del 25% del PIB de la Región de Coquimbo. Disponible en Los Pelambres Futuro: <https://web.pelambres.cl/pelambres-futuro/>



compensaciones a las problemáticas existentes producto de la operación minera. (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021)

## **7.2 Identificación de necesidades sociales**

Dado que el modelo de relacionamiento y las inversiones monetarias que había realizado la empresa hasta entonces no estaban surtiendo los efectos esperados en términos de garantías para la construcción y operación de las faenas necesarias para la ejecución de las actividades mineras, la compañía se demostró dispuesta a realizar cambios sustanciales que le permitieran avanzar hacia ese objetivo (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Por tanto, el tránsito hacia el primer momento del mecanismo causal se da una vez identificado no sólo el agotamiento en la manera en que la empresa estaba intentando resolver las problemáticas con las comunidades afectadas por las operaciones mineras, sino cuando esta toma la decisión de probar una fórmula distinta para relacionarse con ellas debido, precisamente, a la carencia de resultados de la fórmula que habían aplicado hasta ese momento.

Siguiendo la literatura, propongo que esta decisión, sin embargo, además habría estado respaldada por un cuestionamiento mayor respecto del rol de la empresa en el territorio. Leiva (2019) plantea que para restaurar o mantener la hegemonía productiva y desencadenar mayor dinamismo en la acumulación de capital, Minera Los Pelambres -siguiendo tendencias internacionales relacionadas con la responsabilidad social empresarial- habría entendido que debía repensar y reconfigurar su rol en la sociedad más amplia. En otras palabras, la necesidad de proponer una nueva forma de relacionamiento con las comunidades y municipios por parte de Minera Los Pelambres no se debería solo a la voluntad de cooperación y colaboración para el desarrollo armónico y sustentable de la comuna, tal como ha sido planteado públicamente por la compañía (Somos Choapa 2018), sino a la comprensión que, sin la validación por parte de los actores pertenecientes al territorio, es difícil y, en ocasiones, imposible desarrollar sus operaciones industriales. Por tanto, el cuestionamiento no es sólo el cómo la empresa se relaciona con las comunidades afectadas por las operaciones mineras, sino cómo se propone ante el territorio como un actor presente y con interés (no solo económico) en él.

Para dar el paso hacia la nueva fórmula de relacionamiento, la empresa confió nuevamente en la experticia de Tironi Asociados, con un equipo técnico especializado en la gestión de controversias y quienes fueron los encargados de desarrollar una nueva propuesta que buscaría plantear un rol renovado de la empresa ante la provincia del Choapa como un actor que busca aportar al desarrollo del territorio, de legitimarse ante las comunidades y de hacer las cosas bien, a diferencia de como las venía haciendo hasta entonces (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Este último punto resulta clave para la comprensión del tránsito hacia este momento del mecanismo causal, ya que propongo que uno de los principales elementos que guía el actuar de Minera Los Pelambres en la provincia del Choapa consiste en su afán de reconocimiento como un actor legítimo con voz, interés y recursos económicos y técnicos para aportar en el desarrollo económico y social del territorio. En este sentido, los esfuerzos de la empresa se reorientan para construir relaciones de confianza con los actores involucrados en la provincia y, para conseguir este objetivo, el rol de Tironi Asociados es fundamental, ya que permite la externalización del relacionamiento a un tercero que no había tenido participación en la historia de desencuentros entre minera y comunidades, por lo que además tenía la posibilidad de aportar con una visión fresca, experta y externa a los procesos de participación comunitaria.

Para lograr este cometido, la nueva fórmula proponía identificar claramente cuáles eran los temas generales de preocupación y necesidades específicas de las comunidades particulares y de la provincia como un todo (Somos Choapa 2018). El hecho de proponer a la provincia del Choapa como área de interés para esta nueva fórmula marca un hito con la incorporación de la comuna de Canela, hasta entonces ausente en las diversas negociaciones debido a que las operaciones mineras no tenían impacto declarado en la comuna, por lo que los conflictos antes mencionados eran prácticamente inexistentes y, se infiere, la imagen de la empresa en la comuna era significativamente menos cuestionada. De acuerdo con fuentes de Tironi Asociados, con la incorporación de Canela se buscaba demostrar el compromiso de la empresa con el territorio en un sentido integral, y no sólo con aquellas áreas afectadas directamente por sus operaciones (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021).

De acuerdo con la empresa y la consultora, para lograr este cometido, la nueva fórmula de relacionamiento propuesta buscaba incorporar al Estado, particularmente en su nivel local - representado en los cuatro municipios presentes en la zona: Illapel, Canela, Salamanca y Los Vilos- mediante acuerdos de colaboración, complementando de esta manera los esfuerzos técnicos ofrecidos por Tironi Asociados y los recursos monetarios con los que disponía la empresa (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Cumming y Díaz s.f.). Además de -y en alianza con- este actor, la nueva fórmula buscaba transformar el rol de las comunidades desde meros recipientes de los recursos ofrecidos por la empresa ante las problemáticas a actores que participaran activamente en la búsqueda y desarrollo de soluciones para las dificultades que les aquejaban. Para esto, la nueva fórmula de relacionamiento incorporó a las comunidades pertenecientes a las cuatro comunas consideradas en el proceso de identificación de necesidades particulares y generales. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Cumming y Díaz s.f.)

Debido a todos los elementos anteriormente expuestos, se bautizó a la nueva fórmula como “Somos Choapa”, cuyo nombre busca destacar, por un lado, el elemento de colaboración entre los distintos actores presentes en el territorio y, por otro, la pertenencia territorial (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021). La propuesta hecha por Tironi Asociados para el programa Somos Choapa, de acuerdo con un documento de trabajo producido por dos profesionales de la consultora (Díaz y Cumming 2015) proponía cambios fundamentales a la hora de relacionarse con el territorio en cuatro áreas:

1. Proactividad ante reactividad: Plantear soluciones proactivas y sustentables para el desarrollo del territorio y la resolución de necesidades específicas de las comunas en vez de reaccionar ante cada incidente operacional o protesta por parte de las comunidades.
2. Colaboración: Contribuir a largo plazo al desarrollo del territorio más que solo compensar a las comunidades por los daños causados debido a la operación minera

o solo reparar y mitigar producto de efectos no deseados que afectaron la calidad de vida de las comunidades.

3. Multilateralidad: Incorporar a todos los actores relevantes en el territorio para construir una propuesta de desarrollo conjunta basada en la legitimidad intrínseca del proceso colaborativo, a la vez que articular los fondos privados que posee Minera Los Pelambres con inversión proveniente del sector público.
4. Centralización: Invertir de manera centralizada en las cuatro ciudades centrales y más pobladas de la provincia: Illapel, Los Vilos, Salamanca y Canela.

A modo de recapitulación, entonces, de acuerdo con las fuentes cercanas al programa Somos Choapa, este habría surgido como una respuesta ante el problema identificado por Minera Los Pelambres relativo al relacionamiento con las comunidades afectadas por sus operaciones, y buscaría entender las necesidades locales a cabalidad para así ampliar el repertorio de soluciones propuestas para que estas fuesen atingentes, pertinentes y organizadas bajo un marco general que delimitara las relaciones entre actores, a diferencia de lo que venía sucediendo hasta entonces. Esto permitiría a Minera Los Pelambres separar, además, su aporte al desarrollo integral de la provincia del Choapa de las problemáticas específicas acaecidas producto de la operación minera, tales como el conflicto debido al tranque de relaves El Mauro, el que sería años después el conflicto por el acceso al agua en el Valle Alto del Choapa, accidentes en las faenas mineras u otros incidentes. Estos últimos casos serían tratados de manera específica a partir de instancias de compensación o de reparación, según fuese el caso. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Instituto Nacional de Derechos Humanos 2015) El programa propuesto, entonces, identificaría cuatro áreas de especial relevancia para garantizar su funcionamiento: el desarrollo del territorio, la articulación de fondos públicos y privados, alianzas con los municipios de la provincia y la participación comunitaria, todas instancias propuestas e implementadas por el equipo técnico de Tironi Asociados. Cada una de estas áreas serán discutidas en las próximas páginas.

Siguiendo estos elementos, el presente trabajo plantea que la nueva forma de relacionamiento propuesta por Tironi Asociados para Minera Los Pelambres corresponde a una estrategia de cooperación público-privada entendida desde el *enfoque de asuntos*

*sociales* (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015; Selsky y Parker 2005), las cuales suelen centrarse en “asuntos conflictivos que atingen a sectores de la sociedad y en los que se asume que la alianza con el Estado puede generar sinergias (...) e involucran a los socios de manera activa” (Cunill, Leyton y Simon 2015:50). Por un lado, la cooperación intersectorial se justifica a partir de la definición de una visión conjunta para el territorio anclada en la participación de todos los actores relevantes en él, y responde a la definición de un acuerdo sociotemporal entre actores con un fin social que intercambian materiales, ideas y relaciones. Por otra parte, como plantea la literatura, en una alianza donde participan los sectores público, privado y civil, se observa no sólo la participación, sino el protagonismo de la organización intermediaria o puente -en este caso, Tironi Asociados-, quienes administran y negocian las relaciones entre los distintos grupos de interés. Asimismo, literatura complementaria (Schaeffer y Loveridge 2002; Hodge y Greve 2008) destaca que, en la cooperación público-privada, una de las características fundamentales consiste en la voluntariedad de la cooperación, elemento también presente en el caso estudiado.

Esta manera de abordar las controversias en el contexto de economías extractivistas, por su parte, no es una idea original. Al contrario, la literatura (Comisión Nacional de Productividad 2017; Leiva 2019) demuestra que existe una tendencia internacional orientada a disminuir el protagonismo de las relaciones bilaterales informales entre empresa y comunidad(es) y trasladar dichas relaciones a instancias locales (donde la definición de localidad dependerá del alcance de las operaciones de la empresa). Esta tendencia, de hecho, aboga por la gestión de todo el espectro de relaciones presentes en el territorio intervenido: sociales, políticas, económicas, culturales y ecológicas, ya que, de este modo, las empresas pueden superar los crecientes niveles de resistencia de las comunidades ante proyectos de características como las del caso estudiado y los otros desarrollados por la consultora.

En este sentido, este acercamiento colaborativo para la resolución de las problemáticas que aquejan a los diversos actores presentes en el territorio se observa en la literatura sobre gestión de conflictos en escenarios extractivistas, debido a que sus metodologías y formas facilitan la construcción de modelos de gobernanza e institucionalidades locales que efectivamente permiten vencer la resistencia de las comunidades al extractivismo y, de esta manera, eliminar los obstáculos que dificultan la obtención de ganancias a las empresas

privadas. De este modo, se observa una reestructuración significativa de las relaciones entre el Estado, el capital y las relaciones sociales para alcanzar nuevos consensos extractivistas anclados en el territorio y basados en la dominación y desposesión de las comunidades (Leiva 2019; Svampa 2013, 2015).

### **7.2.1 Desarrollo del territorio**

La primera de las premisas fundamentales del programa Somos Choapa es que tiene como objetivo “aportar al desarrollo sustentable del territorio y al bienestar de sus habitantes”<sup>28</sup>. Propongo que este elemento responde a la conciencia por parte de Minera Los Pelambres de que su crecimiento y proyección operacional está ligada a la aprobación y garantía de funcionamiento por parte de las comunidades afectadas por sus operaciones. En este sentido, el programa intenta plantear la idea que la empresa no puede desarrollarse si es que el territorio no se desarrolla con ella (Somos Choapa 2018; Valor Minero s.f.), reflejando la reorientación del rol de la empresa en la comunidad, tal como plantea Leiva (2019), al cambiar drásticamente su forma de relacionamiento que hasta entonces no había sido *con* la comunidad sino *a pesar* de ella.

Para las fuentes provenientes de Antofagasta Minerals y Tironi Asociados, esto se refleja en la transformación respecto de la percepción del impacto de las operaciones de Minera Los Pelambres en los territorios, donde, a diferencia de los inicios de la operación a gran escala de la mina, hoy observan una carencia ética en cuanto al crecimiento de la compañía a costa del bienestar social y ambiental de los territorios intervenidos (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Asimismo, Antofagasta Minerals declara observar con claridad el peligro que supone para la provincia su dependencia económica respecto de la explotación minera a gran escala debido a la característica finita de los recursos extraídos (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021), a pesar de ser el yacimiento Los Pelambres uno de los cinco con mayores reservas de cobre conocidas en el mundo.

---

<sup>28</sup> Somos Choapa: El programa. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/nosotros/>

Siguiendo lo anterior, para los representantes de Antofagasta Minerals, la idea de desarrollo para la provincia anclada en el programa Somos Choapa responde a su preocupación para la instalación de capacidad en las comunidades pertenecientes a ella, de modo que estas mismas sean capaces y cuenten con las herramientas para desarrollarse más allá de la presencia de Minera Los Pelambres en el territorio, y más allá de la minería incluso: de acuerdo con sus propias vocaciones en la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo u otros. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

### **7.2.2 Articulación de fondos públicos y privados**

La segunda de las premisas fundamentales del programa es la idea de “apalancar recursos públicos y privados para el desarrollo de la provincia [del Choapa]”<sup>29</sup>. A pesar de la variedad de definiciones sobre la cooperación público-privada, de acuerdo con la literatura (Schaeffer y Loveridge 2002; Hodge y Greve 2008), la distribución de la inversión económica entre los actores públicos y privados se considera como una de sus características fundamentales. Para efectos del caso estudiado, el programa Somos Choapa busca combinar los recursos privados con los que cuenta la empresa con los recursos públicos disponibles para el desarrollo de proyectos y soluciones orientados a las necesidades que aquejan a los territorios, permitiendo de esta manera, plantea el programa, dinamizar el involucramiento de ambos actores, apuntar a un desarrollo a largo plazo de las iniciativas y aumentar el impacto de dichos proyectos (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021).

Esta articulación de fondos privados y públicos toma la forma, en la práctica, del financiamiento privado por parte de Minera Los Pelambres para el estudio y diseño de las soluciones propuestas y, una vez conseguida su aprobación ante la instancia gubernamental correspondiente, el financiamiento público para su funcionamiento (fondos municipales, regionales o sectoriales, según sea el caso). De esta manera, Minera Los Pelambres plantea

---

<sup>29</sup> Tironi. Somos Choapa, iniciativa de colaboración territorial. Disponible en: <https://www.tironi.cl/nos-gusta/somos-choapa-iniciativa-de-colaboracion-territorial>

que estaría contribuyendo a la atracción de la inversión pública en la zona, respondiendo a su propio diagnóstico inicial de una presencia débil del Estado en ella. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Es pertinente cuestionar este último elemento debido a que, se plantea, lo que está aquí en discusión es una profunda crítica desde Minera Los Pelambres hacia la manera en la que ellos observan que el Estado -en sus distintos niveles- toma las decisiones, maneja los recursos asociados a la inversión comunitaria y, en resumidas cuentas, se hace responsable de sus localidades. En otras palabras, cuestiona el modelo burocrático tradicional de la toma de decisiones que asigna el rol principal al Estado para la satisfacción de necesidades sociales y, en consecuencia, propone un modelo más flexible y donde se involucran nuevos actores con capacidad de incidir en el proceso. Debido a esto, Minera Los Pelambres se atribuye la responsabilidad de hacer regresar al Estado al territorio: “Nosotros no tenemos que ahuyentar al Estado del territorio, sino que, al revés, traerlo de vuelta” (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Minera Los Pelambres aquí, se plantea, está actuando en base a paradigmas empresariales, ya que tanto la crítica como la propuesta es encontrada en la literatura proveniente del sector privado (ver Stein y Turkewitsch 2008; Peters y Pierre 2004; IIED 2014).

### **7.2.3 Alianza con los municipios de la provincia**

La tercera premisa fundamental del programa Somos Choapa responde al trabajo conjunto entre los municipios de Salamanca, Los Vilos, Illapel y Canela junto a Minera Los Pelambres para su implementación<sup>30</sup>. La necesidad de la incorporación del Estado para el relacionamiento con las comunidades descansa, para Tironi Asociados principalmente, en el conocimiento acabado que sus representantes tienen del territorio, de sus actores locales, de sus herramientas de gestión pública y de su vínculo con otros organismos del Estado a nivel

---

<sup>30</sup> Somos Choapa. El programa. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/nosotros/>. Tironi. Somos Choapa, iniciativa de colaboración territorial. Disponible en: <https://www.tironi.cl/nos-gusta/somos-choapa-iniciativa-de-colaboracion-territorial>



sectorial, provincial y regional (Cumming y Díaz s.f.). La literatura, por su parte, plantea que la participación del Estado entrega legitimidad a la estructura de cooperación que permite y valida el reconocimiento de los problemas públicos, y a ciertos actores por sobre otros para la solución de dichos problemas (Bochel y Bochel 2017).

La incorporación del Estado y, particularmente, de los municipios, se ancla en el supuesto básico de la voluntad de colaboración entre los sectores público y privado. Con el fin de asegurar esta colaboración, el naciente programa parte por invitar a estos actores a ser parte de él mediante la firma de acuerdos formales que establecen las condiciones de la colaboración misma. La firma de estos acuerdos garantiza, por una parte, que tanto el sector público como el privado están comprometidos con la iniciativa conjunta y, por otra, insta al diálogo intersectorial. (Díaz y Cumming 2015)

La colaboración para el programa Somos Choapa tomó la forma de convenios de colaboración institucionales con las municipalidades de Illapel y Canela en 2014, de Salamanca en 2015 y con el Concejo Municipal de Los Vilos en 2018 (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021), con el propósito de “promover nuevas formas y espacios de participación, que permitan construir entre los organismos públicos, empresas participantes y junto a la comunidad, un camino de desarrollo sustentable para la Provincia del Choapa [y] establecer una cartera integrada de proyectos, programas sociales, y un plan de implementación que canalice los aportes públicos y privados” (Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Illapel, 2014; Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Canela, 2014; Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca, 2015).

En el caso particular de Salamanca, la Adenda al Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca (2015:3), establecía además que “se promoverán espacios e instancias donde los distintos actores de la comuna podrán aportar, participar y construir esta ruta de desarrollo, la que se expresará en una cartera de iniciativas y proyectos que permitan que durante los próximos años quede plasmada en la comuna la impronta de esta visión compartida por todos quienes habitamos en la comuna”.

En cada uno de los convenios y adendas mencionados se establecieron, para comenzar el relacionamiento formal entre empresa y municipios, una serie de proyectos concretos y específicos para cada comuna en materias como espacios públicos comunales, infraestructura (tanto básica como de equipamiento), vivienda, salud, educación, cultura, saneamiento, agua potable rural, entre otros (Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Illapel, 2014; Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Canela, 2014; Convenio de Colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca, 2015; Adenda al Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca, 2015). Estos proyectos iniciales se denominaron *obras de confianza* y provenían de iniciativas promovidas y priorizadas en su mayoría por los alcaldes locales para las que carecían de fondos para su implementación, o bien, eran proyectos en una etapa muy temprana de ideación, que requerían aún un diseño detallado. La ejecución temprana de estas obras de confianza permitió, de acuerdo con las fuentes cercanas al programa, iniciar la colaboración con cada uno de los municipios con objetivos claros, realistas y fáciles de lograr y, de esta manera, reafirmar las actitudes de confianza, compromiso recíproco y voluntad de colaboración entre Minera Los Pelambres y los municipios parte del programa. (Cumming y Díaz s.f.; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021).

Aquí es necesario destacar que, independiente del trabajo realizado tanto por Minera Los Pelambres y Tironi Asociados para formalizar las relaciones con los municipios de la provincia del Choapa, existen asimetrías entre dichos actores que, de cierta manera, preestablecen las expectativas al momento del relacionamiento que deben ser superadas para transitar hacia la dinámica de colaboración que es central para el programa Somos Choapa. Las asimetrías se definen, en parte, a partir del poder económico que posee Minera Los Pelambres en el territorio debido a su tamaño, a la escala de sus operaciones y a su aporte económico a la región<sup>31</sup>. Los municipios, por su parte, cuentan con un vasto conocimiento

---

<sup>31</sup> Según fuentes propias, Minera Los Pelambres aportaría cerca del 25% del PIB de la Región de Coquimbo. Disponible en Los Pelambres Futuro: <https://web.pelambres.cl/pelambres-futuro/>

de sus localidades y comunidades, además de una experticia de gestión fundamental para la ejecución de programas y fondos públicos. Esta tensión está al centro de la cooperación y permea todas sus acciones.

#### **7.2.4 Participación comunitaria: identificación de necesidades**

La cuarta y última premisa fundamental del programa Somos Choapa consiste en la participación de las comunidades para la identificación de las necesidades y problemáticas que les aquejan, así como de sus materias generales de preocupación. Para garantizar el desarrollo inicial de relaciones de confianza entre los actores involucrados, particularmente aquellos que partían de una base de desconfianza -como lo eran en ese entonces Minera Los Pelambres y las comunidades afectadas-, es que Tironi Asociados establece el requerimiento de la iteración de interacciones de calidad mediadas por controles externos para asegurar la calidad de dichas interacciones y construir reputaciones positivas entre los actores (Cumming y Díaz s.f.).

De acuerdo con fuentes cercanas a Somos Choapa, la participación de las comunidades cuenta con una función doble para el programa. Por una parte, los procesos participativos son una manera fundamental para construir una visión común de desarrollo territorial y para identificar las áreas de interés y necesidades específicas desde la perspectiva de los habitantes de dicho territorio, no desde lo que Minera Los Pelambres o los municipios consideran como desarrollo territorial. Por otra parte, las instancias participativas son espacios donde se plantean las preexistencias y limitaciones que tienen cada uno de los actores involucrados para alcanzar esta idea de desarrollo en términos materiales y ambientales. El reconocimiento de estas preexistencias y limitaciones permitiría desarrollar propuestas realistas y alcanzables para su implementación. (Cumming y Díaz s.f.)

Las instancias de participación ciudadana tomaron formas particulares dependiendo de cada uno de los territorios. Por ejemplo, en el caso de Salamanca se organizaron encuentros territoriales en cada uno de los tres valles que componen la comuna, además de encuentros territoriales a nivel urbano. En el caso de Illapel, se organizó un primer cabildo que luego dio paso a una serie de foros temáticos donde se abordaron necesidades particulares. En resumidas cuentas, estas instancias de participación ciudadana permitieron definir, de

manera conjunta con los municipios, la visión que cada uno de estos territorios tenía de sí mismos, identificar las áreas más relevantes que requerían de intervención a nivel general y reconocer necesidades específicas que se requería abordar. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Díaz y Cumming 2015; Cumming y Díaz s.f.)

En este momento es posible observar el primer acercamiento concreto hacia la búsqueda de Minera Los Pelambres de ser reconocida como un actor legítimo en el territorio y no como un ente invasor, mediante (1) el intento de establecer relaciones de confianza con los distintos actores involucrados en el territorio y (2) la iteración de espacios de confianza mediados por un tercero. Mediante esta técnica, se plantea que la empresa comenzó a construir lentamente esta legitimidad buscada en el territorio. Para esto fue fundamental la externalización de los espacios de confianza a un tercero neutral ante los ojos de las comunidades -como lo era Tironi Asociados- que no había participado en la historia de desencuentros entre los distintos actores del territorio.

Nuevamente, es posible observar asimetrías entre empresa y comunidades involucradas. La empresa, por una parte, tiene el monopolio de las operaciones que afectan la calidad de vida de las comunidades, mientras que las últimas tienen la capacidad de interrumpir o judicializar las operaciones de la minera cuando se ven afectadas por ellas, dificultando la fluidez en las faenas requerida por la empresa para conseguir sus objetivos económicos. Las fuentes provenientes de Antofagasta Minerals declaran la intención de disminuir dichas asimetrías de cierta manera para facilitar la conversación y el diálogo con los actores involucrados y, de esta manera, convivir en vez de competir en el territorio (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Una manera de disminuir estas asimetrías para Minera Los Pelambres consiste en entregar parte de la capacidad de la toma de decisiones a las comunidades y a los municipios, dotándolos de las herramientas necesarias para definir cómo se utilizan los recursos del programa Somos Choapa con una estructura clara.

“Evidentemente, la relación es asimétrica, pero la compañía podría eventualmente decir “dado mi peso específico, dado mi peso relativo en el territorio, bueno, yo hago lo que se me da la gana”. Pero no es así, porque entendemos que ese camino evidentemente no te lleva a ningún lado. No nos

lleva a ningún lado, no genera valor al territorio, tampoco le genera valor a la compañía”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

El fin último de Minera Los Pelambres, al final del día, sigue estando centrado en la explotación y extracción de minerales, por lo que un ambiente favorable hacia la compañía por parte de las comunidades afectadas por su intervención no hace más que facilitar la consecución del éxito de sus operaciones. Esto se atenúa, en parte, por las nuevas tendencias asociadas a la responsabilidad social que reconocen la relevancia de la retribución social de las empresas para asegurar su desempeño y permanencia (ver Haslam 2018; Sheehy 2014; Steurer 2010).

### **7.3 Búsqueda de soluciones conjuntas**

El paso al segundo momento del mecanismo causal, denominado *búsqueda de soluciones conjuntas*, se da una vez identificadas las necesidades y preocupaciones de cada una de las comunidades afectadas por las operaciones de Minera Los Pelambres en instancias formales promovidas bajo el alero del programa Somos Choapa. De esta manera, este momento se centra en la negociación y priorización entre comunidades, municipios y empresa sobre aquellas necesidades abordables a través del programa Somos Choapa, el desarrollo de una cartera inicial de proyectos que respondiera a dicha priorización y su implementación temprana mediante la coordinación entre el equipo técnico del programa (compuesto por Tironi Asociados y profesionales de la empresa), municipios y fundaciones especialistas en ciertas temáticas.

A partir de los resultados de las instancias de participación ciudadana descritas en el punto 7.2.4, en cada una de las comunas parte del programa Somos Choapa el equipo técnico organizó y llevó a cabo foros híbridos y abiertos entre los representantes de las comunidades participantes, funcionarios del sector público (no sólo los alcaldes) y Minera Los Pelambres. La técnica de los foros participativos estaba centrada en crear una conversación entre el conocimiento técnico de la empresa, la burocracia estatal y el conocimiento social y la memoria histórica de las comunidades (Leiva 2019). De este modo, el equipo técnico transita en la identificación de los fundamentos valóricos de las propuestas, las lógicas de acción

diversas y las visiones de mundo de cada uno de los actores involucrados. (Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015; Leiva 2019)

De acuerdo con Tironi Asociados, el objetivo de los foros era convertir esa visión general expresada en las primeras instancias de participación en soluciones concretas que avanzaran hacia el bienestar de las comunidades. Así, los foros se desarrollaron a partir de la visión y los temas y áreas para el desarrollo identificadas en la primera etapa de la participación comunitaria, tales como seguridad vial, espacios públicos, fortalecimiento comunitario, diversificación productiva, empleabilidad, situación hídrica, sequía, entre otros. Por ejemplo, si la visión de la comunidad abordada era contar con parques y áreas verdes, entonces se organizaba un foro temático para “Espacios Públicos”. En cuanto a su estructura, cada uno de estos foros era organizado en dos partes: una primera abierta a la comunidad para proponer soluciones en forma de programas y proyectos a las problemáticas y necesidades, y una segunda parte técnica solo para los equipos profesionales de Tironi Asociados, Minera Los Pelambres y los municipios para concordar en las propuestas. (Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015)

En paralelo a los foros híbridos, se establecieron lugares de encuentro en cada una de las comunas denominados *Casa Abierta*. Además de servir como lugares de encuentro para desarrollar una parte importante de los foros híbridos, de acuerdo con la metodología de Tironi Asociados, las Casas Abiertas funcionaban como espacios físicos que se ponen a disposición de la comunidad local para ser utilizados por ellas mismas para reuniones o actividades locales. Según la misma consultora, la Casa Abierta tenía el objetivo fundamental de mantener al programa Somos Choapa constantemente conectado con el territorio específico, se ubicó en un lugar céntrico de cada comuna y era gestionada por un anfitrión local miembro de la comunidad, que conoce el territorio y actuaba como ancla territorial para dialogar y difundir información relacionada con el programa. (Tironi Asociados, s.f. b)

Aquí, es posible observar nuevamente la búsqueda de la legitimidad en el territorio por parte de Minera Los Pelambres, mediante la técnica observada en el punto 7.2.4 centrada en la iteración de espacios de confianza mediados por un externo. A pesar de lo anterior, de acuerdo con fuentes cercanas al proyecto, no todas las desconfianzas preexistentes fueron

resueltas mediante los encuentros participativos, sin embargo, su aplicación permitió establecer canales de comunicación abiertos entre las partes, disminuyendo la desinformación respecto de los intereses e intenciones de la compañía para la provincia. (Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015)

### **7.3.1 Cartera inicial de proyectos**

Los resultados de estos foros abiertos a las comunidades se tradujeron en propuestas específicas para el desarrollo de los territorios, contenidas y sintetizadas en carteras de entre 15 y 18 proyectos específicos para cada comuna. Es importante destacar que estas carteras de proyectos se sumaron a las obras de confianza iniciales establecidas en los convenios de colaboración entre Minera Los Pelambres y cada municipio de la comuna detalladas en el punto 7.2.3, alcanzando cerca de 30 proyectos específicos para cada una de ellas. (Cumming y Díaz s.f.; Viva Salamanca 2017; Somos Choapa Illapel 2015; Somos Los Vilos 2017; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Los temas abordados por los programas y proyectos son variados: visibilización de la identidad de la provincia (“Tesoros del Choapa”), recuperación de espacios públicos (“Recreo”), ampliar la cobertura de los sistemas de agua potable rural (“APRoxima”), difusión de servicios y productos desarrollados por habitantes de la provincia (“Somos Choapa Conecta”), fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo de servicios brindados a la comunidad (“Programa Impulso”), fortalecimiento de comunidades (“Promueve, iniciativas comunitarias”; “La gran mateada”; “Diplomado de Formación de Dirigentes Sociales”), fomento del emprendimiento local (“Programa Emprende”), fomento de productividad rural y microproducción (“Programa Cosecha”), entre otros. Asimismo, algunos de estos proyectos y programas toman forma de programas provinciales (como “APRoxima” y “Tesoros del Choapa”) y otros comunales, dependiendo de la pertinencia de cada uno de ellos y del interés de Minera Los Pelambres, los municipios y las comunidades

de relevar elementos propios de la provincia del Choapa.<sup>32</sup> (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Una vez que las carteras de proyectos fueron validadas por los equipos profesionales pertinentes en cada uno de los territorios, el equipo técnico del programa Somos Choapa organizó jornadas denominadas *de devolución*, las que tenían el objetivo de llevar los resultados concretos del proceso participativo a cada comunidad participante. Debido a esto, se organizaron jornadas para cada una de las comunidades y localidades tanto urbanas como rurales que participaron del proceso participativo, y, en ellas, se buscaba recibir retroalimentación de las decisiones tomadas y priorizar la ejecución de los proyectos de las carteras (con excepción en este último punto en el caso de Illapel). (Cumming y Díaz s.f.; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Aquí, nuevamente se observa la búsqueda de legitimidad de Minera Los Pelambres en el territorio a través de la iteración de espacios de confianza no sólo al desarrollar los foros participativos sino también al organizar las jornadas de devolución. En estas, se propone siguiendo a Leiva (2019), que además de dar un cierre al proceso participativo inicial, se buscaba evidenciar dicho proceso ante las comunidades y perpetuar su protagonismo para el programa Somos Choapa. De este modo, se empieza a abrir espacio a Minera Los Pelambres para ser reconocida como “uno más” en el territorio, alimentando la eliminación de las luchas colectivas históricas de las comunidades al sentirse estas reconocidas “por quienes son realmente” gracias al proceso participativo y a algunos productos del programa<sup>33</sup>.

### **7.3.2 Implementación temprana**

Una vez definidos y aprobados los proyectos y programas específicos a trabajar a nivel comunal y provincial, se inició la ejecución y la implementación inicial de la cartera de proyectos. Sin embargo, para dicha ejecución, el equipo técnico identificó la necesidad de

---

<sup>32</sup> Somos Choapa. Programas. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/>

<sup>33</sup> Para más información, ver la serie de cortos del programa “Tesoros del Choapa” disponibles en: <https://www.tesorosdelchoapa.cl/>



contar con actores especializados en cada una de las temáticas abordadas por la cartera de proyectos:

“Uno puede decir: “yo quiero trabajar en el tema de identidad”. Pero en Tironi tenemos ciertos conocimientos (...) pero sin duda hay gente que sabe mucho más de patrimonio, entonces llamamos a una fundación experta”. (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

De esta manera, se hizo un diagnóstico para identificar organizaciones expertas en cada uno de los temas técnicos y temáticos en cuestión, dando pie a la figura de las *fundaciones aliadas*, socios estratégicos encargados de la ejecución de programas y proyectos específicos de acuerdo con su experticia. Algunas de estas fundaciones son Fundación Ciudad Emergente, encargada de los proyectos relacionados con urbanismo táctico, Fundación Mi Parque, a cargo de los proyectos sobre espacios públicos, Fundación Junto al Barrio, la que acompaña los proyectos de desarrollo comunitario, Fundación Minera Los Pelambres, responsable de los proyectos sobre recursos hídricos y de fomento, Fundación Ganamos Todos, encargada de los programas de construcción de centros deportivos y Fundación Rectángulos de Agua, responsable del levantamiento del patrimonio gastronómico del Choapa. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021; Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Estas fundaciones aliadas han permitido incorporar una especialización temática que no estaba presente en el equipo técnico (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021), garantizar la ejecución pertinente y oportuna de cada uno de los proyectos propuestos (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021), y desarrollar relaciones cercanas con las comunidades que participan de ellos (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021). Sin embargo, la existencia de las fundaciones aliadas no ha diluido la figura de Minera Los Pelambres como responsable final del programa, al contrario, la persona representante de las comunidades entrevistada hace una clara separación respecto de ambos actores:

“Por ejemplo, las chiquillas que son parte del programa [de Fundación Junto al Barrio], ellas han hecho un excelente trabajo. Es más que nada por el equipo, *porque si fuera a lo mejor solamente vinculante a la empresa, a lo mejor no funcionaría así*<sup>34</sup> (...) Entonces ellas son, digamos, como que nos facilitan la información, nos ayudan a poder gestionar o nos dan soluciones, tratando de resolver (...) Y entonces ellas son las que hacen estos programas que se han llevado a cabo de manera satisfactoria (...) Pero es por el personal que tienen [para el desarrollo de los proyectos], porque el personal en este caso de este programa [Acción Vecinos Protagonistas] es el personal adecuado y aparte que es un personal que tiene vocación”. (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021)

En términos de implementación, el programa escogió estratégicamente iniciar la ejecución de la cartera de proyectos en la comuna de Canela, la única de las cuatro comunas de la provincia del Choapa en la que Minera Los Pelambres no cuenta con impacto declarado de sus operaciones. De acuerdo con Tironi Asociados, esta decisión responde a dos razones fundamentales: por una parte, es en la comuna en la que se observa una menor reticencia a la presencia de Minera Los Pelambres en el territorio debido, precisamente, a la considerable menor existencia de faenas mineras en comparación con las comunas de Los Vilos, Illapel y Salamanca. Por otra parte, respondería a una decisión táctica de Minera Los Pelambres para demostrar su voluntad de colaboración y compromiso con la provincia como un todo, y no solo con aquellas localidades intervenidas por sus operaciones. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Los fondos para la implementación de la cartera de proyectos, como se describió en el punto 7.2.2, provenían tanto de los actores públicos -municipios, fondos sectoriales o regionales- como de Minera Los Pelambres. En un inicio, la administración de los fondos estaba desconcentrada en los distintos actores responsables del programa (empresa, municipios y fundaciones aliadas), en la que la empresa transfería los recursos aportados por ella al actor

---

<sup>34</sup> Énfasis adicional.

responsable del liderazgo de los proyectos. Esto fue reevaluado después de la controversia protagonizada por la Municipalidad de Salamanca y Minera Los Pelambres dada a conocer por CIPER entre 2017 y 2018. La controversia se relacionaba con las pérdidas millonarias de recursos entregados por Minera Los Pelambres a la Municipalidad de Salamanca destinados a la ejecución de proyectos de Somos Choapa, los cuales se utilizaron para suplir parte de la deuda municipal. Estas pérdidas generaron retrasos significativos en la implementación e, incluso, la paralización de ciertos proyectos<sup>353637</sup> (ver CIPER 2017a, 2017b, 2018).

Debido a lo anterior, de acuerdo con Tironi Asociados, Minera Los Pelambres diseñó un mecanismo de probidad y transparencia que estableció su incapacidad de entregar aportes monetarios en el marco del programa Somos Choapa de manera directa a los municipios. A partir de ese momento, todos los recursos destinados a la implementación de los proyectos habrían comenzado a ser entregados de manera directa a las fundaciones aliadas encargadas de su ejecución. (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

#### **7.4 Reiteración en la entrega de soluciones sociales**

El paso al tercer momento del mecanismo causal propuesto se da en la iteración en la entrega de soluciones sociales por parte de Minera Los Pelambres a los territorios intervenidos a través de la consolidación en el tiempo del programa Somos Choapa y la creación de valor social directo para las comunidades. De acuerdo con Cunill-Grau, Leyton y Simon (2015) la creación de valor social directo se da al realzar las capacidades de las comunidades,

---

<sup>35</sup> El Diario de Salamanca. Chillepín aún espera su CESFAM: Alcalde Gallardo les hizo creer que en febrero de 2019 se pondría en marcha. Disponible en: <https://salamancachile.cl/actualidad/chillepin-espera-su-cesfam-alcalde-gallardo-les-hizo-creer-que-en-febrero-de-2019-se-pondria-en-marcha/>

<sup>36</sup> El Diario de Salamanca. ¿Se advirtió el problema a tiempo?: Viva Salamanca nunca registró actas de reunión. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/se-advirtio-el-problema-a-tiempo-viva-salamanca-nunca-registro-actas-de-reunion/>

<sup>37</sup> El Diario de Salamanca. ¿Dónde está la plata?: Proyectos del Viva Salamanca sin financiamiento. Disponible en: <https://salamancachile.cl/somosalamanca/donde-esta-la-plata-proyectos-del-viva-salamanca-sin-financiamiento/>

impactando positivamente en sus vidas. Sin embargo, esta consolidación responde a la mantención de la empresa en el territorio debido a la vida útil del yacimiento (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021), y se articula en una estructura clara de organización denominada *gobernanza del programa* (Cummings y Díaz s.f.). En esta estructura de gobernanza, los procesos de toma de decisiones son liderados por la empresa y el equipo técnico dedicado a la ejecución de Somos Choapa, en plena consulta con los municipios involucrados (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021).

En este momento del mecanismo causal, planteo que el protagonismo en la ejecución del programa se concentra en Minera Los Pelambres y Tironi Asociados, y los municipios pasan a tener principalmente en un rol fiscalizador de éste. Las comunidades, por su parte, transitan hacia un rol secundario centrado en ser el público objetivo de los proyectos con niveles de participación variables de acuerdo con cada uno de los proyectos ya en ejecución, a contrapelo de la propuesta hecha por el programa en sus inicios que otorgaba un papel prioritario a la participación de las comunidades. Sin embargo, se propone que la presencia permanente del programa Somos Choapa, con la implementación de su cartera de proyectos e instancias regulares de rendición de cuentas han permitido modificar la percepción de la empresa en el territorio hacia la de un buen vecino, en vez de un invasor.

Relacionado con lo anterior, los programas y proyectos establecidos en la cartera inicial de Somos Choapa alcanzan un número total cercano a 150 (considerando las carteras comunales, provinciales y obras de confianza), de los cuales se estima que el 75% se encuentra ejecutado o en ejecución (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021). Este porcentaje implica que aún existen una serie de proyectos no ejecutados, sin embargo, un 100% de ejecución no significa que el programa cese su funcionamiento. Esto se debe a las dinámicas de los mismos proyectos y programas en tanto, si bien algunos de ellos fueron realizados solo una vez -ya que mediante una única ejecución resolvían la necesidad identificada-, la mayoría de ellos son cíclicos, estableciendo nuevas versiones del mismo programa o proyecto una vez finalizado el anterior. Con esto, Somos Choapa garantiza la permanencia en el tiempo y en el territorio mencionada con anterioridad.

Adicionalmente, de acuerdo con las fuentes cercanas al programa, de manera periódica se evalúan los proyectos y las necesidades de las comunidades debido a su propio dinamismo y de elementos externos que puedan influir en su bienestar (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). El monitoreo de la implementación de las carteras y la evaluación de nuevas necesidades en las comunidades ha dado pie a la creación de algunos nuevos proyectos -no considerados en la cartera inicial- en el marco del programa Somos Choapa. Un claro ejemplo de esto han sido los programas de apoyo a la emergencia sanitaria acaecida en los últimos dos años<sup>38</sup> (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021). A pesar de lo anterior, para efectos del análisis realizado en este trabajo, un elemento llamativo de estas nuevas propuestas recae en la baja participación de las comunidades para la definición de las necesidades que requieren ser abordadas, a diferencia del momento inicial de identificación de necesidades sociales desarrollado en el punto 7.2. A propósito de esto, la persona dirigente vecinal entrevistada plantea que:

“Tenemos una situación como doble, porque por una parte nos llenan de reuniones para preguntarnos cosas, pero donde no consideran nuestras opiniones en realidad, y después, cuando hacen programas nuevos, en realidad tampoco se escuchan las necesidades de las organizaciones, de las comunidades”.

(Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021)

Además, para asegurar la rendición de cuentas durante la implementación de los programas y proyectos, el equipo técnico y los municipios sostienen reuniones de evaluación con los miembros de las comunidades y con las mesas técnicas (ver 7.4.1). En estas reuniones se hace el seguimiento a la ejecución, se evalúa su avance y se programa o reprograma la implementación de los programas y proyectos (Díaz y Cumming 2015; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). Esto se complementa, además, con las exigencias de transparencia y

---

<sup>38</sup> Somos Choapa. Apoyo emergencia. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/>

rendición de cuentas de cada municipio, evidenciando la responsabilidad mutua fundamental en la cooperación público-privada (Schaeffer y Loveridge 2002). El concejo municipal de Los Vilos, por ejemplo, exige reuniones de rendición de cuentas semestrales. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

#### **7.4.1 Institucionalidad y gobernanza del programa**

De acuerdo con las fuentes cercanas a Somos Choapa, para garantizar la correcta implementación del programa y la ejecución de las carteras de proyectos en cada una de las comunas, se conformaron instancias interinstitucionales en las que concurrían los representantes de la empresa, el equipo técnico, representantes de los municipios y dirigentes de las comunidades involucradas en el proceso. Estas instancias interinstitucionales se tradujeron en dos mesas de trabajo específicas en cada comuna participante en el programa: la mesa técnica y la mesa de participación y comunicaciones. (Cumming y Díaz s.f., Díaz y Cumming 2015)

De acuerdo con las mismas fuentes, las mesas técnicas, por una parte, estaban compuestas por (1) representantes de los municipios -inicialmente los alcaldes como titulares y otros representantes sectoriales como la Administración Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN), la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) o la Dirección de Obras Municipales (DOM)-; (2) Minera Los Pelambres representada en sus jefes de asuntos públicos para cada una de las zonas en discusión<sup>39</sup> y sus equipos de trabajo,

---

<sup>39</sup> La estructura interna de Minera Los Pelambres para abordar las materias de asuntos públicos cuenta con una gerencia de asuntos públicos, una subgerencia de asuntos públicos y comunidades y cinco jefes de asuntos públicos territoriales. Para efectos de esta división, Minera Los Pelambres reconoce cinco áreas geográficas: Los Vilos Costa (referida al área urbana de la comuna de Los Vilos), Caimanes, Salamanca Urbano, Valle Alto (que refiere a toda la zona entre el área urbana de la comuna de Salamanca hasta llegar a la mina) e Illapel-Canela. Cada una de estas áreas cuenta con un jefe de asuntos públicos, quienes son los responsables de lo que ocurre en sus territorios en materia de compensación, reparación y desarrollo, y para ello cuentan con equipos técnicos especializados en la estructura de la empresa. Dentro del área de desarrollo se incluye la correcta ejecución del programa Somos Choapa y sus expresiones locales. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

y (3) el equipo técnico del programa. Las mesas técnicas tendrían la misión de analizar la viabilidad técnica y social de cada uno de los proyectos, tanto aquellos propuestos en los acuerdos de colaboración iniciales (las denominadas obras de confianza), como aquellas surgidas de los procesos participativos y realizar el seguimiento a su implementación. A la vez, se encargaría de identificar potenciales fuentes públicas de financiamiento para las iniciativas priorizadas en la cartera de proyectos, así como de coordinar a los distintos responsables de los proyectos y la interlocución con los responsables sectoriales de las municipalidades parte del programa, mediante la propuesta de metodologías de intervención y mecanismos de comunicación. Por último, sería responsable de obtener las aprobaciones técnicas y el cumplimiento de las exigencias por parte de organismos públicos, sectoriales o locales para autorizar la ejecución de los proyectos y programas, y de resolver las problemáticas que puedan surgir al momento de la ejecución de los proyectos. (Cumming y Díaz s.f.; Díaz y Cumming 2015; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Por otra parte, las mesas de participación y comunicaciones tendrían la misión de planificar, convocar e implementar los espacios de los procesos participativos, tales como los encuentros y cabildos territoriales, diseños de proyectos, presentaciones de anteproyectos e instancias de devolución, así como de sistematizar y sintetizar las intervenciones de las comunidades, para su consecuente análisis en el marco del programa. Además, esta mesa se encargaría de la comunicación y difusión de todos los procesos participativos y de sus resultados, a través de mecanismos físicos (como la entrega de las revistas creadas por el programa y folletos<sup>40</sup>) y digitales en la página web y redes sociales del programa y sus expresiones locales en cada comuna. En cuanto a estructura, las mesas de participación y comunicaciones estarían compuestas por facilitadores del equipo técnico. (Cumming y Díaz

---

<sup>40</sup> Somos Choapa. Informativos y revistas. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/categoria/documentos-de-interes/informativos-revistas/>

s.f.; Díaz y Cumming 2015; Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

En este momento, es clave reflexionar respecto de los roles inicialmente propuestos para los municipios y las comunidades y el rol con el que cuentan en este momento del mecanismo causal. Aquí, se observa con claridad que la promesa de la participación como un eje central del programa responde a un momento específico del mismo -orientado a la identificación inicial de las necesidades de las localidades-, no así a un elemento transversal de la ejecución del programa. Si bien las fuentes cercanas a Somos Choapa reconocen que existe un nivel variable de participación de las comunidades según los proyectos específicos (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021) y se realizan jornadas de devolución con cierta regularidad, la participación de las comunidades ha pasado a un segundo plano, llevando a situaciones como las mencionadas por la dirigente vecinal entrevistada en la sección 7.4.

Además de estas dos instancias formales de gobernanza, Somos Choapa cuenta con una tercera instancia: una de coordinación interna exclusiva entre el equipo técnico del programa con Minera Los Pelambres, específicamente con su gerencia de asuntos públicos. Esta figura, si bien carece de nombre en la estructura formal, se asemeja a la figura de un directorio o comité ejecutivo y va definiendo lineamientos generales y analizando los problemas que puedan surgir en la implementación del programa. Esta instancia es descrita como una relación permanente y cotidiana entre ambos actores. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Ante la ausencia relativa de la participación comunitaria y la transformación del rol de los municipios hacia fiscalizadores de los programas bajo su alero, es que se plantea que, de manera implícita, la tercera instancia de coordinación se constituiría como aquella con capacidad efectiva sobre la toma de decisiones relacionadas con los proyectos y programas de Somos Choapa, mientras que las dos primeras instancias serían más bien espacios de gestión y coordinación. Por ende, propongo que la primera y segunda dimensión del poder de acuerdo con la definición entregada por Lukes (1974), relacionadas con la manifestación de decisiones y no decisiones, respectivamente, están hoy concentradas en las manos de Minera Los Pelambres. Del mismo modo, la tercera dimensión del poder también se



encontraría evidenciada en esta instancia, ya que es la que ha permitido construir este modelo de gobernanza local que ha entregado una ilusión a las comunidades de participación y de reconocimiento de su identidad local y ha construido la imagen de la empresa como “uno más en el territorio”. Sin embargo, se propone que es aquí donde Minera Los Pelambres ha sido capaz de tomar decisiones respecto del avance de los proyectos o resolver problemáticas en torno a su ejecución. De este modo, ha podido reorientar y disolver gran parte de la resistencia de dichas comunidades a su presencia mediante la creación de cohesión social al ofrecer soluciones a sus problemas, camuflando, de esta manera, sus luchas colectivas históricas (Leiva 2019) (ver secciones 7.1.1 y 7.1.2).

## **7.5 Redistribución del poder político**

El mecanismo causal previamente descrito da paso a una clara redistribución del poder político desde los municipios hacia la empresa, debido a que la mayoría de las iniciativas desarrolladas para resolver las necesidades en las comunas parte del programa tienen lugar en el marco de Somos Choapa y los canales de comunicación e instancias de toma de decisiones son desarrollados por el equipo técnico del programa en plena consulta con Minera Los Pelambres, sin incluir necesariamente ni a los municipios ni a las comunidades.

En otras palabras, la empresa, siguiendo tendencias internacionales para la gestión de los conflictos asociados a su industria, ha sido capaz de encontrar los mecanismos necesarios - mediante la promoción y desarrollo de instancias de participación comunitaria, diálogos, entre otros- para implantar la necesidad de intervención para la solución de problemáticas sociales, separándolas claramente de las problemáticas sociotécnicas asociadas a la operación misma. La literatura, por su parte, plantea que esta capacidad de intervenir para solucionar problemáticas sociales depende directamente de la distribución de las dinámicas de poder, y la participación del Estado en la cooperación entrega legitimidad a esta estructura que no sólo permite, sino que valida tanto el reconocimiento de problemas públicos como a ciertos actores para la solución de dichos problemas (Bochel y Bochel 2017). En este sentido, la incorporación del Estado en sus niveles locales al programa Somos Choapa responde tanto a las tendencias internacionales para trasladar las instancias de resolución de problemas a niveles locales, así como también entrega a Minera Los Pelambres el respaldo institucional

formal que necesita para ser validada como un ente capaz de resolver las problemáticas que aquejan a los territorios.

La participación de los municipios, tal como se propuso, habría evolucionado hacia un rol fiscalizador mediante las instancias de rendición de cuentas o en las mesas técnicas. De hecho, si bien estas últimas cuentan con la participación de los municipios en su diseño formal, es común no contar con sus representantes, tal como lo establece una de las personas entrevistadas pertenecientes al equipo técnico:

“Hay veces en que pueden pasar meses en que no tenemos reunión con el alcalde, por ejemplo, y que manda a veces a un... al SECPLAN, al DIDECO o que no llega nadie, y hay tiempos en que tenemos vacío... Pero el programa nunca se ha caído”. (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Si bien no fue posible contar con información proveniente de los actores públicos, planteo que esto podría responder al tipo de alianza desarrollada. Siguiendo la literatura (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015; Selsky y Parker 2005) el enfoque de asuntos sociales otorga un rol prioritario al sector privado en la colaboración, asignando éste una responsabilidad al sector público en la misma. En consecuencia, se propone que es la empresa en su tercera instancia de gobernanza (ver 7.4.1) la que empuja la correcta ejecución del programa debido a sus propios intereses en el territorio y los municipios quedan relegados a un rol secundario que, a su vez, ha sido evidenciado en la cita anterior.

Al final del día, Minera Los Pelambres sigue siendo una empresa privada y, en consecuencia, tiene intereses en el territorio que trascienden el programa Somos Choapa. Por tanto, requiere de ciertas garantías para desarrollar sus operaciones sin mayores dificultades, y el desarrollo de Somos Choapa le ha otorgado esta tranquilidad y fluidez. En otras palabras, la necesidad de proponer una nueva forma de relacionamiento con las comunidades y municipios por parte de Minera Los Pelambres no se debería solo a la voluntad de cooperación y colaboración para el desarrollo armónico y sustentable de la comuna, tal como ha sido planteado por la compañía, sino a la comprensión que, sin la validación por parte de los actores pertenecientes al territorio, es difícil y, en ocasiones, imposible desarrollar sus

operaciones industriales. Asimismo, se proyecta una extensión de las operaciones mineras desde 2035 -año al que hoy están aprobadas las operaciones mineras- hasta 2050<sup>41</sup>, por lo que lo planteado anteriormente respecto de la tranquilidad y fluidez para operar refuerza su importancia, ya que la empresa requiere facilitar sus operaciones tanto actuales como futuras. De acuerdo con fuentes cercanas al programa, se cree que Somos Choapa ha contribuido a la empresa a entender que el impacto de la operación minera trasciende a la faena misma y, por tanto, sus desafíos pasan a entregar protagonismo a las temáticas comunitarias dentro de las discusiones corporativas en materia de sostenibilidad (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021; Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021). En consecuencia, la necesidad de Minera Los Pelambres de mantener las riendas del desarrollo del territorio -de la mano con municipios y comunidades, pero, al final del día, guiando el camino- cobra especial relevancia, reflejando un claro reordenamiento de las fuerzas políticas hacia la misma empresa.

En esta etapa es importante diferenciar el primer momento de identificación de las necesidades de las comunidades afectadas por las operaciones de Minera Los Pelambres en las que efectivamente participaron de manera activa tanto municipios como comunidades, donde se observa una clara redistribución de poder hacia el resto de los actores clave parte del programa. En parte, esta percepción es compartida por la persona entrevistada representante de Antofagasta Minerals, quien declara que:

“Una de las cosas importantes que tiene el Somos Choapa es que es un dispositivo que te permite ceder poder, y nosotros creemos que uno de los éxitos que ha tenido el “Somos” en el territorio es precisamente que ha tenido la capacidad de poder ceder poder: entregarle poder a otros, entregarle poder a las comunidades, entregarle el poder al municipio a través de un proceso colaborativo donde efectivamente lo que hacemos es que se distribuye el poder que está integrado a través de ciertos principios, metodología, etapas, con un

---

<sup>41</sup> Minera Los Pelambres. Los Pelambres Futuro. Disponible en: <https://web.pelambres.cl/pelambres-futuro/>

método súper concreto”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Aquí es clave enfatizar que, luego del análisis de la información, propongo que el término *poder* utilizado por la fuente en la cita anterior no se corresponde con la definición del poder político tridimensional propuesta por Lukes (1974) y utilizada en el presente trabajo. Más bien, planteo que la fuente alude a la capacidad entregada a comunidades y municipios en una etapa inicial sobre la toma de decisiones respecto del uso de los recursos disponibles para el programa mediante el desarrollo del proceso participativo. No obstante, tal como ha sido planteado con anterioridad, este habría correspondido a un momento del programa y hoy ese tipo de decisiones respecto del uso de los recursos están concentrados en las manos de Minera Los Pelambres y Tironi Asociados en su tercera instancia de gobernanza. El momento actual de redistribución, por tanto, es donde se plantea que el poder político estaría concentrado en la empresa: al 2021, la figura de la colaboración es más bien discursiva que práctica.

### **7.5.1 Formalización de relaciones interinstitucionales**

Una de las principales consecuencias que ha tenido la creación e implementación del programa Somos Choapa ha sido la formalización de la relación entre Minera Los Pelambres, las comunidades intervenidas por sus operaciones mineras y los cuatro municipios pertenecientes a la provincia del Choapa, a saber, Illapel, Canela, Salamanca y Los Vilos. Esta consecuencia se refleja, primero que todo, en la transformación de múltiples relaciones bilaterales entre empresa y comunidades -tal como fue descrito en la sección 7.1- a una única relación multilateral que involucra a Minera Los Pelambres, los cuatro municipios y las comunidades intervenidas. En otras palabras, se elimina casi por completo en la figura de la colaboración la relación directa de la empresa con cada una de las comunidades y todas las conversaciones que las involucren son sostenidas de manera institucional a través del programa Somos Choapa. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

De este modo, se evidencia (1) una formalización de las relaciones con los distintos actores involucrados en el programa Somos Choapa, mediante el establecimiento de reglas y normas compartidas para la colaboración (Schaffer y Loveridge 2002); (2) la incorporación de las

comunidades de la provincia a través de mecanismos formales de participación en un momento inicial que no ha sido mantenida en el tiempo (ver 7.5.2) y (3) la profundización de la relación con los municipios como actores relevantes para la coejecución y la fiscalización de las iniciativas del programa (ver 7.5.3). En este sentido, se observa un claro fortalecimiento entre las relaciones empresa-municipios, sin embargo, las relaciones con las comunidades han quedado apartadas debido a la misma figura del programa, relegando su rol a ser receptores de los beneficios ofrecidos por el programa, con niveles de participación variables según los proyectos.

De acuerdo con las fuentes cercanas al programa, el establecimiento de Somos Choapa ha clarificado tanto la acción como la inversión en materia social de Minera Los Pelambres en el territorio intervenido, así como también ha ordenado las conversaciones con los diversos actores, definido una serie de principios para la colaboración y establecido una hoja de ruta para la forma de actuar, identificando de manera clara ciertos temas o principios que son sujeto de intervención y que fueron definidos inicialmente de manera conjunta con los municipios y las comunidades (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021), evidenciando los principios de la colaboración público-privada (Schaeffer y Loveridge 2002).

“La mayor parte del aporte, me atrevería a decir que un 95 por ciento del aporte [al territorio] es institucional y funciona a través del Somos Choapa. Esa característica de relación de colaboración en el territorio con todos los actores en forma multilateral, respondiendo a una cartera que ha sido acordada con participación de la comunidad en la priorización de esa iniciativa, yo creo que le otorga una gran legitimidad. Eso es algo que se ha modificado.” (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021)

Así, de acuerdo con las fuentes provenientes de Antofagasta Minerals, cuando la empresa recibe solicitudes debido a otras problemáticas -por ejemplo, relacionadas con el tranque de relaves El Mauro o el uso del agua en el Valle Alto- estas son canalizadas a través de las áreas internas pertinentes (compensación o reparación, según sea el caso), separándolas de la conversación sobre el desarrollo social. Este punto cobra relevancia para Minera Los Pelambres en línea con la discusión sobre el desempeño operacional, ya que buscan

activamente no mezclar las conversaciones sobre *performance* operacional y desarrollo e inversión social. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Este último punto refleja, una vez más, la concentración del poder político tridimensional en manos de Minera Los Pelambres. Sin embargo, esta vez alude más bien a la capacidad de quien ejerce dicho poder de imponer valores y creencias a las personas mediante la manipulación. En particular esta separación respecto de las temáticas -aporte social *vis à vis* conflictos asociados a las operaciones-, propongo, ha permitido construir un relato asociado a los conflictos como situaciones aisladas y externas al programa Somos Choapa, manipulando de este modo las actitudes de las comunidades hacia la empresa y hacia la existencia de los conflictos. (Leiva 2019; Haslam 2021)

### **7.5.2 Relación con las comunidades**

En cuanto a la participación de las comunidades en el programa, específicamente, se observan algunas brechas relevantes. Tal como se planteó detalladamente en las secciones 7.2.4 y 7.3, la participación comunitaria es un eje central inicial del proyecto, ya que permitió en primer lugar, la identificación de las necesidades e intereses integrales para ellas, en una segunda instancia, la priorización de las propuestas hechas por el equipo técnico del programa para ser abordadas y, finalmente, la definición de las carteras de proyectos comunales.

Tal como fue propuesto en la sección 7.4.1, luego de este momento inicial de participación -que, se debe tener en consideración, se realizó principalmente en el año 2014-, la participación comunitaria ha disminuido significativamente, si bien aún existe, centrándose prioritariamente en involucramiento específico en cada uno de los proyectos. Por ejemplo, algunos de ellos son fondos concursables abiertos a la comunidad para abordar ciertas problemáticas, por lo que las comunidades tienen esa instancia de participación al momento de proponer soluciones, diseñar propuestas y, en caso de ser adjudicadas, su ejecución, todo esto de la mano de las fundaciones aliadas responsables de la ejecución de los proyectos o programas específicos. Asimismo, el programa incluye jornadas de devolución periódicas para cada una de las comunas (al menos anuales), donde se invita de manera masiva a las comunidades para la rendición de cuentas. Sin embargo, este eje que parecía central al

momento de diseñar el programa se ha visto debilitado precisamente a través de su implementación, y las comunidades han regresado en cierta medida a ser receptoras de los beneficios, con grados de participación variables dependiendo de cada uno de los proyectos. (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021) Esta situación, planteo, podría debilitar los resultados del programa en un futuro cercano.

Esto es percibido también por las mismas comunidades, donde se observa además una transformación en la forma de entender el aporte que puede realizar Minera Los Pelambres a los territorios intervenidos. En esta línea, la persona dirigente entrevistada plantea que:

“Si bien [Minera Los Pelambres] ha apoyado, yo siento que no ha dado lo suficiente porque el daño ambiental que está generando a nivel comunal es un daño irreparable, irreversible, entonces nosotros no queremos que a lo mejor nos indemnicen económicamente persona por persona, pero sí queremos ver un desarrollo sustentable y sostenible en el tiempo (...) tratar de rearmar o reinventar nuestros territorios”. (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021)

Además, se observa un agotamiento por parte de la representante de la comunidad entrevistada de las instancias actuales de participación, ya que, desde el momento inicial de levantamiento de necesidades, no se han desarrollado instancias con similar profundidad que permitan actualizar dichas necesidades. Al respecto, la fuente plantea que:

“Siento que al fin y al cabo es una pérdida de tiempo [asistir a las reuniones] porque no siempre son tomadas en cuenta nuestras apreciaciones (...) Qué sacan con llenarnos de reuniones, con decir tal y tal cosa, siendo que finalmente no nos toman en cuenta, no nos hacen caso. Entonces estamos perdiendo el tiempo... Y ese es el sentimiento de las personas en realidad”. (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021)

Aquí, planteo la idea de la ilusión de la participación comunitaria como un mecanismo debilitado para mantener la legitimidad buscada por Minera Los Pelambres en el territorio a través del programa Somos Choapa. Siguiendo la literatura, la colaboración intersectorial es fundamental en contextos extractivistas para vencer la resistencia de las comunidades a la

explotación de los recursos y eliminar los obstáculos para la consecución de las ganancias privadas (Leiva 2019; Svampa 2013, 2015). En el caso estudiado, se observa una participación muy fuerte en los primeros momentos del mecanismo causal, siguiendo lo propuesto por la literatura, que sin embargo se transforma a participación solo dentro de los proyectos, regresando a algunas de las dinámicas identificadas en el período de diagnóstico inicial.

En consecuencia, se observa que Minera Los Pelambres, a pesar de sus esfuerzos, sigue estando alejada de las comunidades, decidiendo en la actualidad el uso de los recursos y la creación de los nuevos programas de la mano con el equipo técnico, evidenciando la concentración del poder tridimensional. Los representantes de ciertas comunidades, por su parte, sienten que sus necesidades actuales no son escuchadas pero que aquellos programas que sí están siendo implementados funcionan, en general, de buena manera debido a la figura de las fundaciones aliadas, las que son valoradas positivamente en su actuar. Asimismo, para la representante de la comunidad entrevistada, la legitimidad de Minera Los Pelambres en el territorio es más bien parcial (Entrevista 1, comunicación personal, 22 de octubre de 2021).

Para los representantes de la empresa, al contrario, la valoración de legitimidad en el territorio con las comunidades es distinta. En este sentido, la compañía argumenta que su legitimidad en el territorio se da en base a la construcción de confianza con los actores involucrados, de reconocer públicamente cuáles son los planes para el territorio, de un buen desempeño operacional y de su inversión social en el programa Somos Choapa. Para Minera Los Pelambres, legitimidad significa una renovada capacidad de la empresa de conversar en el territorio, especialmente cuando hay algún problema, y de haber sido capaces de formalizar las relaciones con los actores involucrados, especialmente con las comunidades. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

“En el territorio obviamente igual nos tiran tomates a veces, otras veces no, pero hoy día puedes conversar. Hoy día la persona que tenemos del equipo nuestro en Caimanes tiene una oficina en Caimanes, va a almorzar al restorán de Caimanes, ¿me explico o no? No es que exista una animadversión permanente (...) En varios lados esa es una pretensión más bien ambiciosa”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)



### **7.5.3 Relación con municipios**

Por otra parte, tal como se adelantaba, la implementación del programa Somos Choapa ha incorporado a los distintos municipios en el abordaje de las problemáticas que aquejan a las comunas y a sus comunidades. Este actor se incorpora formalmente en la figura de la colaboración propuesta por Tironi Asociados para Minera Los Pelambres a través de convenios de colaboración firmados por ambas partes, y, de acuerdo con fuentes cercanas al programa, se ancla en el conocimiento acabado que sus representantes tienen del territorio, de sus actores locales, de sus herramientas de gestión pública y de su vínculo con otros organismos del Estado a nivel sectorial, provincial y regional. (Cumming y Díaz s.f.) Asimismo, para garantizar su confianza y develar el compromiso de Minera Los Pelambres con el territorio, se incluyen una serie de obras de confianza -impulsadas principalmente por los alcaldes- en los convenios, y se inicia la ejecución del programa en la comuna de Canela, la única comuna de la provincia no intervenida directamente por la faena minera. (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

La incorporación de los municipios a la colaboración permitió articular de manera más clara las necesidades de las localidades y, de acuerdo con el equipo técnico del programa, ha permitido ponerse de acuerdo en problemáticas reales y abordar efectivamente estas materias de preocupación para las localidades, dado su conocimiento acabado del territorio. Adicionalmente, cuentan con el compromiso formal de Minera Los Pelambres para aportar en dichas necesidades, lo que, de acuerdo con fuentes cercanas al programa, ha disminuido significativamente las peticiones desde los municipios hacia la empresa de apoyo, ayuda o recursos monetarios para el desarrollo de iniciativas específicas, elemento que se observaba previo a la implementación del programa Somos Choapa (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021).

Además de lo anterior, los municipios han asumido un rol fiscalizador del programa, su implementación y los recursos utilizados basado en los convenios de colaboración, los cuales establecen mecanismos de rendición de cuentas variables según cada comuna. Esto, se debe, propongo, a que los mismos municipios aportan recursos económicos para la ejecución de los proyectos, o bien, se articulan como uno de los solicitantes (junto a Minera Los

Pelambres) para la postulación -y eventual adjudicación- de fondos estatales sectoriales o regionales. Por tanto, es de interés particular para los municipios garantizar la correcta y oportuna implementación del programa Somos Choapa. Al respecto, la misma empresa plantea que “a través de las acciones con el municipio es que llegamos al resto del Estado, regional y central. Quien presenta los proyectos al gobierno regional es el municipio junto con nosotros, en el marco de Somos Choapa” (Somos Choapa 2018:17).

Asimismo, la reestructuración de las relaciones sociales observadas en el caso estudiado ha dotado de oportunidad al Estado en su nivel local. La literatura plantea que los Estados latinoamericanos han comenzado a promover modelos de inclusión social ligados al crecimiento económico y al consumo, configurándose estos como una de las condiciones necesarias para el éxito electoral de los gobiernos en sus distintos niveles y su mantención en el poder (Svampa 2015). Sin embargo, la percepción de ausencia del Estado por parte de la empresa privada y de debilidad ante el privado por parte de las comunidades, manifiestan el desaprovechamiento de esa oportunidad para el renovado éxito electoral. Si bien está lejos de ser la única razón relacionada con la rotación de los gobernantes, esto se observa claramente en la rotación edilicia en las comunas de Illapel, Salamanca y Los Vilos.

La empresa, por su parte, considera que la relación con los distintos municipios se ha sincerado, en base a una dinámica de relacionamiento que está constantemente en tensión debido, en parte, a los intereses contrapuestos de los actores. La persona representante de Antofagasta Minerals reconoce que:

“La relación con los alcaldes... Mi impresión es que se ha sincerado más. O sea, se entiende bien dónde está el rol de la compañía, dónde está el rol que la compañía puede aportar en un territorio, dónde están las necesidades dentro de la propia comuna, del concejo municipal, donde están puestas las prioridades y ya ha permitido como acelerar soluciones en una relación que es siempre tensa, la relación entre un municipio y una compañía que está ahí. Además, estos son cuatro municipios distintos”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

En este momento, es pertinente destacar que, de acuerdo con los actores cercanos al programa, es posible observar el efectivo apalancamiento entre los recursos públicos y privados para garantizar el desarrollo de los proyectos de Somos Choapa -siguiendo los objetivos del programa y evidenciando este elemento sobre la cooperación público-privada (ver Schaeffer y Loveridge 2002; Hodge y Greve 2008). Su relevancia es tal que el programa, dentro de su estructura interna, incluye dentro de las funciones de la mesa técnica en cada comuna la búsqueda de fondos públicos que se alineen con las iniciativas propuestas y la articulación de los actores necesarios para su consecución. A través de la figura orientada al uso de recursos privados para el diseño y planteamiento de las iniciativas y los recursos públicos para su ejecución, los actores público-privados han desarrollado y profundizado una alianza anclada en la coejecución de proyectos y rendición de cuentas. Al respecto, la persona representante de Antofagasta Minerals plantea que:

“Antes, en el 2014, por un peso que ponía el Estado en el territorio, Pelambres ponía 3 pesos. Al 2017 dimos vuelta esa torta: por un peso que pone Pelambres, el Estado pone 3. Fuimos capaces de atraer [recursos públicos]”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

#### **7.5.4 Conflictos socioambientales**

Las fuentes cercanas al programa (Entrevista 3, comunicación personal, 12 de octubre de 2021; Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021) también observan una influencia positiva de Somos Choapa en el nivel de conflictos socioambientales relacionados con las operaciones de Minera Los Pelambres. Evidentemente los conflictos no han desaparecido, debido a que las externalidades negativas de las operaciones tampoco lo han hecho, pero se observa una disminución en su periodicidad e intensidad, y se documentan prioritariamente en las áreas más cercanas a las instalaciones industriales, como Caimanes, cercana al tranque de relaves El Mauro, Cuncumén, cercana al yacimiento a tajo abierto o Matagorda, donde se encuentra ubicada la nueva planta desalinizadora.

Como se mencionaba con anterioridad y siguiendo la concentración del poder tridimensional en manos de Minera Los Pelambres –mediante la construcción de un relato asociado a los conflictos como situaciones aisladas y externas al programa Somos Choapa y manipulando

las actitudes de las comunidades hacia la empresa y la existencia de los conflictos-, la empresa separa de manera muy clara la forma en la que abordar las relaciones con las comunidades. Los conflictos socioambientales, por tanto, entran en sus áreas de compensación o reparación, según sea el caso, debido a que, de acuerdo con su estructura interna, estos provienen en su mayoría de problemáticas relacionadas con el desempeño operacional de la compañía en sus instalaciones mineras.

“Hoy día se está construyendo una desaladora en Los Vilos. Eso evidentemente trae problemas, pero es un problema asociado a la operación, a la construcción, a un tema operacional con el territorio (...) Pero hoy día las demandas de la ciudadanía siguen viniendo por el tema de la *performance* operacional, vienen por el tema del empleo, vienen por el tema de material particulado, vienen por el tema del agua, de la seguridad, y eso va a ser para siempre”. (Entrevista 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)

Debido a la clara separación en materia social y operacional ya argumentada, y a la percepción por parte de las fuentes cercanas a la empresa de la disminución de los conflictos socioambientales desde la puesta en marcha del programa Somos Choapa -lo que se reconoce como un resultado positivo (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021)-, Minera Los Pelambres junto a Tironi Asociados se encuentran diseñando un nuevo programa denominado “Programa de seguridad y cuidado para la convivencia territorial”<sup>42</sup>, el cual toma los elementos centrales de la metodología de Somos Choapa -a saber, participación comunitaria, diálogo, transparencia y articulación interinstitucional- para abordar específicamente las problemáticas socioambientales. Este programa ya fue aprobado de manera interna y será lanzado en los próximos meses (Entrevista 4, comunicación personal, 19 de octubre de 2021).

---

<sup>42</sup> Tironi. Programa de seguridad y cuidado para la convivencia territorial. Disponible en: <https://www.tironi.cl/punto-de-vista-covid-19/programa-de-seguridad-y-cuidado-para-la-convivencia-territorial>

## 7.6 Mecanismo causal revisado<sup>43</sup>

<i>Nivel teórico</i>	<i>Variable independiente</i>	<i>Mecanismo causal revisado:</i> <b>Reestructuración del rol público de los municipios por la empresa</b>			<i>Variable dependiente</i>
<i>Nivel empírico</i>	Alianzas público-privadas formalizadas en programas de cooperación entre municipios y minera.	<i>Identificación de necesidades sociales</i> Caracterización por parte de las comunidades locales junto a la empresa sobre las problemáticas sociales que les aquejan.	<i>Búsqueda de soluciones conjuntas</i> Negociación y priorización entre comunidades, municipios y empresa sobre necesidades abordables, de qué forma y con qué fin.	<i>Reiteración en la entrega de soluciones sociales</i> Permanencia en el tiempo del proceso que responde a la permanencia de la empresa en el territorio debido a la vida útil del yacimiento.	Redistribución del poder político desde los municipios hacia la empresa.
<i>Implicancias observables</i>	- Declaraciones y acuerdos oficiales de colaboración que dan cuenta de las alianzas público-privada <b>entre los municipios y/o sus entes locales de la provincia y la Empresa</b> , las cuales se mantienen activas dada la duración de la vida útil del yacimiento y sus planes de extensión hasta 2050.	- Validación de la empresa como un interlocutor legítimo en el territorio a través de consultora externa en el rol de mediador. - Instancias de diálogo formales entre comunidades locales, municipios y empresa.	- <b>Sesiones de trabajo entre comunidad, municipios, empresa y consultora intermediaria para proponer una agenda de acción denominada “cartera de proyectos” con iniciativas que dan respuesta a necesidades sociales identificadas en dichas sesiones.</b> - Generación de documentación que consolida las propuestas. - <b>Ejecución de la cartera de proyectos en manos del equipo del programa Somos Choapa (“equipo técnico” compuesto por consultora intermediaria y profesionales de la empresa) y fundaciones aliadas, con participación variable de municipios (en distintos roles:</b>	- Consolidación del programa en el tiempo, respondiendo a una estructura clara de organización, <b>compuesta por mesas técnicas y mesas de participación en cada una de las comunas, además de un equipo técnico especializado y dedicado únicamente a la ejecución del programa.</b> - Existencia de procedimientos, protocolos y estrategias de cooperación. - <b>Los procesos de toma de decisiones son liderados por la empresa y el equipo técnico, en plena consulta con los municipios involucrados.</b> - <b>Las comunidades tienen un rol secundario, centrado en ser el público objetivo de los proyectos (con niveles de participación</b>	- La mayoría de las iniciativas que buscan responder a necesidades sociales en las localidades son desarrolladas en el marco del programa público-privado. - <b>Los canales de comunicación formales son desarrollados por el equipo técnico del programa en consulta con la empresa, sin mayor participación de las comunidades ni de los municipios.</b>

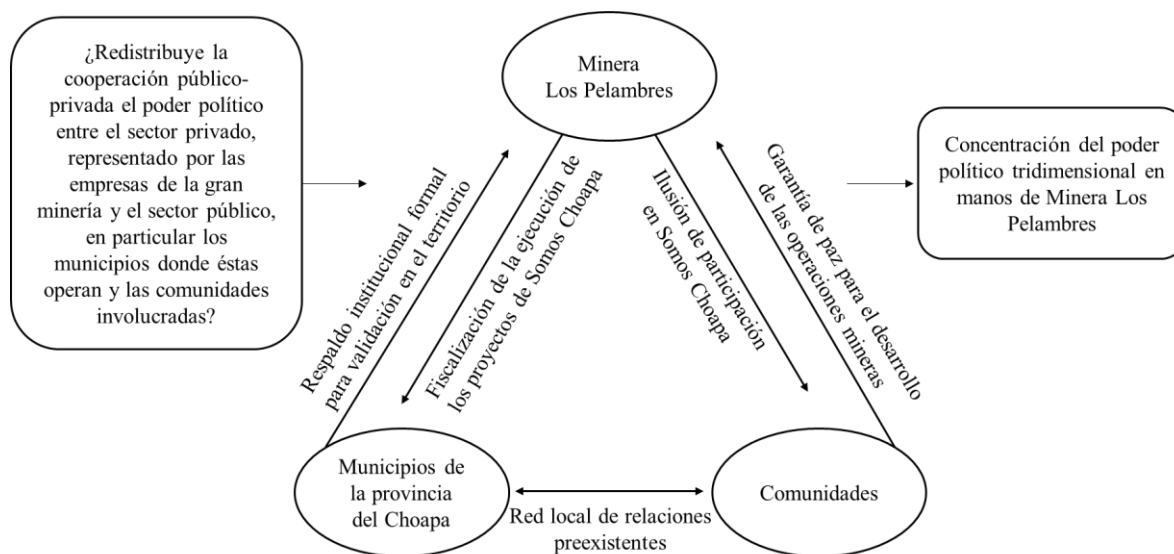
<sup>43</sup> Los cambios respecto del mecanismo causal inicial han sido marcados en negrita

			<b>ejecutor, financista, supervisor y fiscalizador) y empresa.</b>	<b>variables de acuerdo con cada uno de los proyectos ya en ejecución).</b>	
<b><i>Fuentes</i></b>	- Revisión de fuentes secundarias (informes, reportes, acuerdos, prensa, declaraciones públicas) - Fuentes primarias (Entrevistas a actores clave)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, declaraciones públicas, artículos académicos, encuestas) - Fuentes primarias (Entrevistas a actores clave)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, declaraciones públicas, artículos académicos, encuestas) - Fuentes primarias (Entrevistas a actores clave)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, declaraciones públicas, artículos académicos, encuestas) - Fuentes primarias (Entrevistas a actores clave)	- Revisión de fuentes secundarias (informes, libros, artículos académicos) - Fuentes primarias (Entrevistas a actores clave)

## 7.7 Hipótesis probada

Las relaciones anteriormente expuestas pueden graficarse de la siguiente manera:

*Ilustración 1: Relaciones recíprocas entre actores involucrados en la cooperación público-privada*



*Fuente: Elaboración propia*

La figura 1 permite ilustrar cómo el poder político tridimensional es concentrado en las manos de Minera Los Pelambres a través de las relaciones que ésta establece con los actores presentes en el territorio para (1) explícitamente, desarrollar el programa Somos Choapa y promover el desarrollo de la provincia homónima y, (2) implícitamente, garantizar el desarrollo de sus operaciones actuales y futuras. Por una parte, hacia las comunidades, Minera Los Pelambres entrega instancias de participación fundamentales para el planteamiento inicial del programa que no son mantenidas de manera significativa en el tiempo, pero de manera suficiente para que éstas garanticen el contexto social necesario que Minera Los Pelambres requiere para desarrollar sus operaciones mineras. Por otra parte, hacia los municipios, la compañía otorga un rol inicial significativo en el desarrollo de la alianza que evoluciona hacia ser fiscalizadores de los proyectos y programas de Somos Choapa, mientras los municipios otorgan el respaldo institucional formal que Minera Los Pelambres requiere ante las comunidades para ser considerada como un actor legítimo en el

territorio. Este respaldo institucional formal se refuerza a través de las redes de relaciones locales preexistentes entre municipios y comunidades.

Considerando todos estos elementos, es que ante la pregunta de investigación propuesta a comienzos del presente trabajo, a saber, *¿redistribuye la cooperación público-privada el poder político entre el sector privado, representado por las empresas de la gran minería y el sector público, en particular los municipios donde estas operan y las comunidades involucradas?*, se observa la validación de la primera hipótesis alternativa propuesta: que la redistribución del poder político tridimensional hacia las manos de Minera Los Pelambres se da en un contexto en que las empresas extractivistas requieren insertarse en la red local de relaciones preexistentes, a fin de asegurar la ejecución de sus operaciones y el desarrollo de sus actividades económicas con la menor cantidad posible de obstáculos a nivel local.

Lo anterior es posible debido a las lógicas de funcionamiento de Somos Choapa, donde se incorporan las visiones tanto de las comunidades como de los municipios en las propuestas iniciales del programa. No obstante, las decisiones son tomadas prioritariamente en instancias “ejecutivas” lideradas por representantes de la empresa y del equipo técnico a cargo de su implementación (compuesto, a su vez, por profesionales de Tironi Asociados y de la empresa), sin incluir necesariamente a representantes de los municipios ni de las comunidades.



## 8 Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo estudiar la redistribución del poder político entre actores locales y empresas de la gran minería en el Valle del Choapa, en el escenario de cooperación público-público privada del programa Somos Choapa, desarrollado desde 2014 de manera conjunta entre Minera Los Pelambres y los cuatro municipios de la provincia del Choapa, a saber, Illapel, Canela, Salamanca y Los Vilos. En este sentido, la propuesta que guio el presente trabajo es que la cooperación público-privada entre estos actores conlleva a una redistribución del poder político en el territorio local, como consecuencia de la tensión empresa-comunidad y la necesidad de la primera de desarrollar sus operaciones industriales, avalado en una economía dependiente de la producción minera. Para validar dicha propuesta, se desarrolló un estudio de caso mediante la metodología del rastreo de procesos, la que permitió reconstruir el caso seleccionado y probar el mecanismo causal centrado en la reestructuración de los roles tradicionalmente asignados a municipios y empresas para la satisfacción de las necesidades sociales.

La reconstrucción del mecanismo causal permitió identificar que la variable independiente, en este caso, la existencia de cooperación público-privada formal e institucionalizada entre las partes involucradas, conllevó efectivamente a una redistribución del poder político desde los municipios hacia la empresa, anclado en la creación de una estructura de colaboración en la que participaron los actores relevantes y en la capacidad de Minera Los Pelambres de dar respuesta a las necesidades de las comunidades. Este proceso tuvo cabida mediante un momento inicial participativo donde se involucró a las comunidades afectadas por las operaciones mineras y a los cuatro municipios de la comuna para identificar, de manera conjunta y mediada por la consultora responsable de la ejecución del proceso -en este caso, Tironi Asociados- las necesidades reales y temas integrales de preocupación para los actores locales. Este momento participativo se sostuvo para dar pie a instancias de negociación y priorización conjuntas que permitieron proponer colaborativamente una cartera de proyectos concretos para dar respuesta a dichas necesidades y preocupaciones. De esta manera, la redistribución del poder político no se da solo al ampliar el espacio para la toma de decisiones -lo que parece contraproducente-, sino más bien a través de la iteración en la entrega de estas soluciones, la persistencia en el tiempo del programa debido a la vida útil del yacimiento y

el interés de la empresa de permanecer en el territorio y la institucionalización de espacios de gobernanza del mismo para la toma de decisiones, los que están concentrados en manos de la empresa y de la consultora asociada. Por tanto, la participación comunitaria toma una relevancia secundaria en el flujo de los procesos y el rol de los actores gubernamentales se remite a la fiscalización de la ejecución de proyectos con fondos públicos y privados y a la rendición de cuentas. El desarrollo de este programa habría garantizado las condiciones necesarias para que Minera Los Pelambres pudiera seguir operando en el territorio, con una disminución significativa de los conflictos socioambientales asociados a sus faenas.

Los resultados del estudio demuestran una consecución parcial del objetivo autoimpuesto por la empresa relativo a ser reconocido como un actor legítimo con voz para dar respuesta a las necesidades que aquejan a los actores locales, el cual no habría podido ser desarrollado sin la externalización de la gestión de las relaciones a las manos de Tironi Asociados ni el apoyo otorgado por los municipios al programa (Bochel y Bochel 2017). Relacionado con lo anterior, la formalización de las relaciones con los distintos actores involucrados en el territorio permitió transformar la figura de muchas relaciones bilaterales empresa-comunidad(es) a una relación interinstitucional empresa-municipio(s)-comunidad(es). A pesar de lo anterior, las asimetrías entre los distintos actores se mantienen, ya que se basan principalmente en el tamaño y poder económico de Minera Los Pelambres en la provincia del Choapa. Sin embargo, este elemento por sí solo no entrega las condiciones suficientes a la empresa para garantizar la implementación efectiva de las actividades extractivas, por lo que requiere de esta figura de colaboración para alcanzar sus objetivos económicos. Los resultados del programa Somos Choapa han sido tal para garantizar la operación minera que la empresa ha decidido replicar la metodología -junto a Tironi Asociados- para abordar los conflictos socioambientales específicos asociados a las localidades ubicadas alrededor de sus faenas.

El caso estudiado ha probado una redistribución del poder político entendido según la definición tridimensional de este propuesta por Lukes (1974), debido a que la construcción de este modelo de gobernanza local ha entregado una ilusión a las comunidades de participación y de reconocimiento de su identidad local, pero que en la práctica ha camuflado sus luchas colectivas históricas, reemplazado su identidad tradicional por una donde la

empresa es por fin validada como “uno más”, vale decir, un miembro legítimo de la comunidad y ha manufacturado su consentimiento perpetuando la dominación de la compañía en el territorio intervenido. A través de esta metodología de colaboración, Minera Los Pelambres ha sido capaz de orientar y disolver gran parte de la resistencia de las comunidades a sus operaciones, creando cohesión social y ofreciendo soluciones a sus problemas. (Leiva 2019; Haslam 2021)

En este sentido, la literatura propone que la capacidad de intervenir para solucionar problemáticas sociales depende directamente de la distribución de las dinámicas de poder, y la incorporación del Estado en sus niveles locales al programa Somos Choapa responde a las tendencias internacionales para trasladar las instancias de resolución de problemas a niveles locales, pero también ofrece a Minera Los Pelambres el respaldo institucional formal que necesita para ser validado como un ente capaz de resolver las problemáticas que aquejan a los territorios donde está presente. (Bochel y Bochel 2017)

El caso estudiado, además, responde a un ejemplo de cooperación público-privada entendida desde el enfoque de asuntos sociales (Cunill-Grau, Leyton y Simon 2015; Selsky y Parker 2005). Por un lado, la cooperación intersectorial se justifica a partir de la definición de una visión conjunta anclada en temas socialmente relevantes y responde a un acuerdo sociotemporal entre actores con un fin social que intercambian materiales, ideas y relaciones, todos elementos observados en el caso estudiado. Por otra parte, como plantea la literatura, en una alianza donde participan los sectores público, privado y civil, se observa no sólo la participación, sino el protagonismo de la organización intermediaria o puente -en este caso, Tironi Asociados-, quienes administran y negocian las relaciones entre los distintos grupos de interés. El caso estudiado demuestra que la intervención de la consultora se ha constituido como un elemento clave para gestionar de manera efectiva las relaciones entre actores, mediante la propuesta y desarrollo de una metodología de relacionamiento y su mantención en el tiempo debido a sus resultados. Este elemento se considera relevante ya que la agenda de investigación relacionada con el enfoque de asuntos sociales proviene, principalmente, de disciplinas ligadas a los negocios y al *management*, por lo que su identificación al momento de desarrollar este tipo de alianzas se concibe como un aporte fundamental a la ciencia política, el cual, se cree, tiene la capacidad de probar su pertinencia en otros casos similares.

Si bien la ciencia política cuenta con prolíficas agendas de investigación relacionadas con el poder empresarial, estas se han centrado más bien en el *lobby* y la agencia del sector privado para incidir en los procesos de toma de decisiones y, desde otros enfoques, en el poder económico, los conflictos socioambientales, en las dinámicas económicas y socioproductivas a las que estos dan respuesta o a las estrategias de participación de la comunidad. Por su parte, el estudio de casos similares a través de disciplinas de negocios y *management* han estado más bien orientados a la identificación de buenas prácticas para comprender las razones de su éxito y fracaso y, en el primer caso, promover su replicación. A pesar de las limitaciones tradicionales de un estudio de caso, particularmente la dificultad para generalizar los resultados obtenidos, el caso aquí presentado cuenta con una fortaleza fundamental, y es que aporta a las agendas de investigación de la ciencia política el estudio de la cooperación público-privada a través de propuestas teóricas y evidencia empírica centrada en la comprensión de las dinámicas de la distribución del poder político entre los distintos actores de la sociedad en un contexto extractivista.

El estudio de la cooperación público-privada en el marco de empresas de la gran minería en una economía basada en la extracción de recursos naturales provee de oportunidad para comprender las distintas maneras en la que dichas empresas logran sus objetivos económicos, mediante la transformación de las redes de relaciones locales y la manufacturación del consentimiento de los actores involucrados, lo que conlleva a la perpetuación de su dominación por sobre el territorio. Aquí, lo que se encuentra al centro de la pregunta es, entonces, la capacidad de Minera Los Pelambres de mantenerse en el tiempo y de generar sostenibilidad tanto en sus operaciones industriales como para el programa Somos Choapa. En este sentido, es pertinente reconocer las similitudes de la provincia del Choapa con un enclave minero debido a su dependencia económica a una empresa con una alta especialización industrial y una baja integración en la economía local (Phelps, Atienza y Arias 2015). Por consiguiente, cabe preguntarse qué sucederá con la provincia del Choapa una vez que Minera Los Pelambres ya no pueda seguir explotando los recursos presentes en ella. Aquí tiene particular relevancia la propuesta hecha por el programa Somos Choapa de entregar capacidad a las comunidades para que sean capaces de desarrollarse según sus propias inclinaciones más allá de la minería, no obstante, con una legitimidad tambaleante en el territorio y cada vez más alejado de las necesidades de las comunidades, no se augura

que efectivamente dicha sostenibilidad pueda ser alcanzada si el programa no es replanteado en un futuro cercano.

Adicionalmente, existe un desafío no menor asociado a la distribución de los recursos, que dice relación con cuánto de las ganancias producidas por las empresas queda efectivamente en los territorios donde se explotan los recursos. En el caso de Chile, las transferencias fiscales hacia las regiones mineras suelen ser reducidas ya que los impuestos y ganancias se concentran en la capital (Phelps, Atienza y Arias 2015). Este hecho -que no es específico para la provincia del Choapa- priva de los recursos que requieren los municipios para promover su propio desarrollo y conseguir su propia sostenibilidad.

Ambos elementos se pueden considerar como un riesgo para la democracia, en tanto la concentración del poder político tridimensional en manos de un actor cuyo principal interés no es político sino económico ha suplido, en cierta medida, el rol del Estado como principal satisfactor -o impulsor de la satisfacción- de necesidades sociales en las localidades donde está presente. En consecuencia, si bien se considera preferible que la empresa demuestre interés en actuar como un socio para el desarrollo antes que como un ente solo interesado en la explotación, urge repensar la estructura del programa Somos Choapa para devolver el poder político a los actores que debieran ostentarlo: los municipios y las comunidades.

## 9 Referencias

- Adenda Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca. 1 de septiembre de 2015. Recuperado de: <https://somoschoapa.cl/wp-content/uploads/2017/01/adenda-convenio-1.pdf>
- Antofagasta Minerals. (2019). Reporte de sustentabilidad 2018. Desarrollamos minería para un futuro mejor. Recuperado de: [https://www.aminerals.cl/media/6074/antofagasta-minerals\\_reporte-sustentabilidad\\_2018.pdf](https://www.aminerals.cl/media/6074/antofagasta-minerals_reporte-sustentabilidad_2018.pdf)
- Bache, I. y Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review* 57(3) 632-642.
- Banco Central de Chile. (2019). PIB por actividad económica, Región de Coquimbo, precios corrientes, referencia 2013 (miles de millones de pesos). Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>
- Beach, D. y Brun Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Estados Unidos: The University of Michigan Press.
- Bhanji, Z. y Oxley, J. E. (2013). Overcoming the dual liability of foreignness and privateness in international corporate citizenship partnerships. *Journal of International Business Studies* 44 290-311.
- Bochel, C. y Bochel, H. (2017). *Making and Implementing Public Policy. Key Concepts and Issues*. Londres: Palgrave.
- Braithwaite, J. (2011). The Regulatory State? En Goodin, R. (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 266-288). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press

- Bril-Mascarenhas, T., y Madariaga, A. (2017). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *The Journal of Development Studies* 55(6) 1047-1066.
- Bril-Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society* 61(1) 101-125.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A. y Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política* 37(3) 659-684.
- Centro de Investigación Periodística. (2017a). Municipios Mineros I: Los millones de Los Pelambres que se esfumaron en Salamanca. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2017/08/21/municipios-mineros-i-los-millones-de-la-minera-los-pelambres-que-se-esfumaron-en-salamanca/>
- Centro de Investigación Periodística. (2017b). Caja negra bajo sospecha: las millonarias donaciones de mineras a municipios”. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2017/09/20/caja-negra-bajo-sospecha-las-millonarias-donaciones-de-mineras-a-municipios/>
- Centro de Investigación Periodística. (2018). Carta de Minera Los Pelambres sobre aportes a Salamanca y respuesta de CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/01/12/carta-de-minera-los-pelambres-sobre-aportes-a-salamanca-y-respuesta-de-ciper/>
- Comisión Chilena del Cobre. (2019). Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales 1999 – 2018. Recuperado de: <https://www.cochilco.cl/Lists/Anuario/Attachments/20/AE2019avance.pdf>
- Comisión Nacional de Productividad. (2017). Productividad en la Gran Minería del Cobre. Recuperado de: <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Final-Productividad-en-la-Gran-Mineria-del-Cobre-2.pdf>

Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo. (2014). Mining: A platform for Chile's future. Report to the President of the Republic of Chile Michelle Bachelet. Recuperado de: [http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2015/06/Mining\\_a\\_platform\\_for\\_chilean\\_future.pdf](http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2015/06/Mining_a_platform_for_chilean_future.pdf)

Contraloría General de la República. (2009). Informe Final. Municipalidad de Salamanca. Región Coquimbo. N° Informe 48/2009. Recuperado de: [https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME\\_FINAL\\_MUNICIPALIDAD\\_SA\\_LAMANCA\\_APORTE\\_PELAMBRES.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME_FINAL_MUNICIPALIDAD_SA_LAMANCA_APORTE_PELAMBRES.pdf)

Contraloría General de la República. (2010). Sobre suscripción de convenios y eventual infracción al principio de probidad administrativa. N° 00439. Recuperado de: [https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/OFICIO\\_CONTRALORIA\\_COYHAIQUE.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/OFICIO_CONTRALORIA_COYHAIQUE.pdf)

Contraloría General de la República. (2015). Informe Investigación Especial. Gobernación Provincial de Choapa. Región de Coquimbo. N° Informe 298/2015. Recuperado de: [https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME\\_INVESTIGACION\\_ESPECIAL\\_GOBERNACION\\_CHOAPA\\_MAYO\\_2015.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME_INVESTIGACION_ESPECIAL_GOBERNACION_CHOAPA_MAYO_2015.pdf)

Contraloría General de la República. (2016). Informe Final. Municipalidad de Salamanca. Región de Coquimbo. N° Informe 745/2016. Recuperado de: [https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME\\_FINAL\\_MUNICIPALIDAD\\_SA\\_LAMANCA\\_NOVIEMBRE\\_2016.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/INFORME_FINAL_MUNICIPALIDAD_SA_LAMANCA_NOVIEMBRE_2016.pdf)

Convenio de colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Canela. 29 de julio de 2014. Recuperado de: <https://somoschoapa.cl/wp-content/uploads/2017/09/convenio-somos-choapa-canela.pdf>

Convenio de colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Illapel. 15 de mayo de 2014. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/convenio-colaboracion-minera-los-pelambre-e-ilustre-municipalidad-illapel/>



- Convenio de colaboración entre Minera Los Pelambres e Ilustre Municipalidad de Salamanca. 23 de abril de 2015. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/convenio-colaboracion-minera-los-pelambre-e-ilustre-municipalidad-salamanca/>
- Cunill-Grau, N., Leyton, C. y Simon, J. (2015). Caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público privadas. Informe final. Recuperado de: <http://sociedadcivil.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/investigacion-y-diseno-de-politicas-inclusivas/>
- Cumming, P. y Díaz, F. (s.f.). *El concepto de la colaboración y su aplicación al desarrollo territorial: El caso de Viva Salamanca*. Documento de trabajo.
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science* 2(3) 201-215.
- Daniell, K. y Kay, A. (2017). *Multi-level Governance. Conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra, Australia: ANU Press.
- Delamaza, G., Maillet, A., y Martínez, C. (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 104 23-46.
- Díaz, F. y Cummings, P. (2015). *Controversias y colaboración. El caso de Somos Choapa en Illapel*. Documento de trabajo.
- Fehr, E. y Gächter, S. (2000). Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *The American Economic Review* 90(4) 980-994.
- Frynas, J. G., y Stephens, S. (2015). Political Corporate Social Responsibility: Reviewing Theories and Setting New Agendas. *International Journal of Management Reviews* 17(4) 483-509.
- Fundación Minera Los Pelambres. (2020). Reporte de Gestión 2019. Recuperado de: [https://www.fundacionmlp.cl/media/1399/layout-reporte-gestio-n\\_web-05102020.pdf](https://www.fundacionmlp.cl/media/1399/layout-reporte-gestio-n_web-05102020.pdf)

- Gehman, J., Lefsrud, L. M. y Fast, S. (2017). Social license to operate: Legitimacy by another name? *Canadian Public Administration* 60(2) 293-317.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Global Reporting Initiative. (Sin fecha). The GRI Standards: the global standards for sustainability reporting. Recuperado de: [https://www.globalreporting.org/standards/media/2458/gri\\_standards\\_brochure.pdf](https://www.globalreporting.org/standards/media/2458/gri_standards_brochure.pdf)
- Guarini, E. y Nidasio, C. (2002). CSR Role in Public – Private Partnerships: Models of Governance. *Discussion Paper. Disponible en SSRN*: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2379382>
- Haslam, P. A. (2018). Beyond voluntary: state–firm bargaining over corporate social responsibilities in mining. *Review of International Political Economy* 25(3) 418-440.
- Haslam, P. A. (2021). The micro-politics of corporate responsibility: How companies shape protest in communities affected by mining. *World Development* 139, 105322
- Hodge, G. y Greve, C. (2008). The PPP phenomenon: performance and governance insights. En J. O’Flynn y J. Wanna (Eds.) *Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?* (pp. 93-111) Canberra, Australia: ANU Press.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review* 97(2) 233-243.
- International Institute for Environment and Development. (2014). Mmsd+10: Reflecting on a Decade of Mining and Sustainable Development. *Sustainable Markets. Discussion Paper*.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012). Tranque de relaves El Mauro. Recuperado de: [https://www.terram.cl/wp-content/uploads/2015/03/antecedentes\\_tranque\\_Mauro.pdf](https://www.terram.cl/wp-content/uploads/2015/03/antecedentes_tranque_Mauro.pdf)

- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2015). Informe misión de observación Valle del Choapa. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/851/Informe.pdf?sequence=1>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2017). Mapa de conflictos socioambientales en Chile. Contaminación del río Choapa por Mina Los Pelambres. Disponible en: <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/conflicto/39>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). Mapa de conflictos socioambientales en Chile. Tranque de relaves El Mauro y comunidad de Caimanes. Disponible en: <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/conflicto/12449>
- Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de julio de 2006.
- Leiva, F. (2019). Economic elites and new strategies for extractivism in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 108 131-152.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review* 65(3) 682-693.
- London Mining Network (2017). In the Valley of the Shadow of Death? A Report on Antofagasta plc, Minera Los Pelambres and Caimanes. Recuperado de: <https://londonminingnetwork.org/wp-content/uploads/2017/05/LMN-Caimanes-report-final-revised.pdf>
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan Press.
- Madariaga, A., Maillet, A. y Rozas, J. (2021). Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile. *Environmental Politics* 30(7) 1174-1195.
- Mäkinen, J. y Kourula, A. (2012). Pluralism in Political Corporate Social Responsibility. *Business Ethics Quarterly* 22(4) 649-678.

- Mark-Ungericht, B., y Weiskopf, R. (2007). Filling the Empty Shell. The Public Debate on CSR in Austria as a Paradigmatic Example of a Political Discourse. *Journal of Business Ethics* 70(3) 285-297.
- Matten, D., y Crane, A. (2005). Corporate Citizenship: Toward an Extended Theoretical Conceptualization. *The Academy of Management Review* 30(1) 166-179.
- Moon, J. (2002). The Social Responsibility of Business and New Governance. *Government and Opposition* 37(3) 385-408.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Nelson, J. D. (2018). The Trouble with Corporate Conscience. *Vanderbilt Law Review* 71(5) 1655-1702.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? En I. Bache y M. Flinders (Eds.) *Multi-level Governance* (pp. 75-89). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Phelps, N., Atienza, M. y Arias, M. (2015). Encore for the Enclave: The Changing Nature of the Industry Enclave with Illustrations from the Mining Industry in Chile. *Economic Geography* 91(2):119–146.
- Porter, M. y Kramer, M. (2006). Strategy & Society. The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*.
- RedEAmérica. (2014). Minera Los Pelambres. La experiencia en el Valle de Choapa. Andrés Morán. Gerente de Asuntos Públicos de la Minera Los Pelambres, Chile. *Documentos cortos*. Recuperado de: <http://www.redeamerica.org/Noticia-detalle/ArtMID/2470/ArticleID/922/La-experiencia-en-el-Valle-de-Choapa>
- Schaeffer, P. V. y Loveridge, S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review* 26(2) 169-189.

- Scherer, A. G. y Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies* 48(4) 899-931.
- Selsky, J. y Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management* 31(6) 849-873.
- Servicio Nacional de Geología y Minería. (2019). Anuario de la Minería de Chile 2018. Servicio Nacional de Geología y Minería. Recuperado de: [https://www.sernageomin.cl/wp-content/uploads/2019/06/Libro\\_Anuario\\_2018\\_.pdf](https://www.sernageomin.cl/wp-content/uploads/2019/06/Libro_Anuario_2018_.pdf)
- Sheehy, B. (2014). Defining CSR: Problems and Solutions. *Journal of Business Ethics* 131(3) 625-648.
- Somos Choapa. (2017). Memoria 2016. Colaboración para el desarrollo territorial. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/memoria-2016/>
- Somos Choapa. (2018). Memoria 2017. Colaboración para el desarrollo territorial. Disponible en: <https://somoschoapa.cl/memoria-2017/>
- Somos Choapa. (2020). Memoria 2019. Una mirada a 6 años de trabajo. Colaboración para el desarrollo territorial. Recuperado de: <https://somoschoapa.cl/wp-content/uploads/2020/10/memoria-somos-choapa-2019-vff.pdf>
- Somos Choapa Illapel. (2015). *Cartera de Proyectos*. Recuperado de: [https://somoschoapa.cl/wp-content/uploads/2015/01/SCH\\_D%C3%ADptico\\_Illapel\\_baja.pdf](https://somoschoapa.cl/wp-content/uploads/2015/01/SCH_D%C3%ADptico_Illapel_baja.pdf)
- Somos Los Vilos. (2017). *Cartera de Proyectos y Programas*. Recuperado de: [https://issuu.com/vivasalamanca/docs/reimpresion\\_slv\\_folleto\\_completo\\_fnl\\_080817](https://issuu.com/vivasalamanca/docs/reimpresion_slv_folleto_completo_fnl_080817)
- Stein, M. y Turkewitsch, L. (2008). *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*. International Political Science Association (IPSA) International Conference *International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives*, Concordia University, Montréal, Canadá.

- Steurer, R. (2010). The role of governments in corporate social responsibility: characterizing public policies on CSR in Europe. *Policy Sciences* 43(1) 49-72.
- Superintendencia del Medio Ambiente. (2016). Formula cargos que indica a Minera Los Pelambres. Res. Ex. N°1/Rol D-064-2016. Recuperado de: [https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/Formulaci%C3%B3n\\_Cargos\\_SMA\\_Pelambres.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2017/agosto/Formulaci%C3%B3n_Cargos_SMA_Pelambres.pdf)
- Svampa, M. (2013). “Consensus of the commodities” and languages of valuation in Latin America. *Nueva Sociedad* 244 30-46.
- Svampa, M. (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly* 114 (1) 65-82.
- Tempels, T., Blok, V. y Verweij, M. (2017). Understanding political responsibility in corporate citizenship: towards a shared responsibility for the common good. *Journal of Global Ethics* 13(1) 90-108.
- Tironi, E. (2018). *Controversias. Fundamentos, desarrollo, críticas*. Santiago: Ediciones Abierta.
- Tironi Asociados. (s.f. a). *Cabildo. Dispositivo de ABIERTA*. Recuperado de: <https://www.gestionabierta.cl/dispositivo/cabildo>
- Tironi Asociados. (s.f. b). *Casa Abierta. Dispositivo de ABIERTA*. Recuperado de: <https://www.gestionabierta.cl/dispositivos/casa-abierta>
- Tironi Asociados. (s.f. c). *Foro Híbrido. Dispositivo de ABIERTA*. Recuperado de: <https://www.gestionabierta.cl/dispositivos/foros-hibridos>
- Tironi Asociados. (s.f. d). *Mesa Técnica. Dispositivo de ABIERTA*. Recuperado de: <https://www.gestionabierta.cl/dispositivos/mesas-tecnicas>
- Whelan, G. (2012). The Political Perspective of Corporate Social Responsibility: A Critical Research Agenda. *Business Ethics Quarterly* 22(4) 709-737.

- Wickert, C. (2016). "Political" Corporate Social Responsibility in Small- and Medium-Sized Enterprises: A Conceptual Framework. *Business & Society* 55(6) 792-824.
- Wood, D. J. (1991). Corporate Social Performance Revisited. *The Academy of Management Review* 16(4) 691-718.
- Valor Minero. (s.f.). *Sistematización de estrategias multi-actor para el desarrollo territorial en Chile. Resumen ejecutivo*
- Viva Salamanca. (2017). *15 iniciativas para el desarrollo de Salamanca*. Disponible en: [https://issuu.com/vivasalamanca/docs/sch\\_salamanca\\_reunion\\_folleto\\_180717\\_final](https://issuu.com/vivasalamanca/docs/sch_salamanca_reunion_folleto_180717_final)
- Young, Iris M. (2006). Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model. *Social Philosophy & Policy Foundation* 23(1) 102-130.