

**DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN
UNIDAD DE PASOS FRONTERIZOS
MINISTERIO DEL INTERIOR**

**PROYECTO PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN CONTROL DE GESTIÓN**

**ALUMNA: PAOLA VALENZUELA PARRA
PROFESOR GUÍA: FREDDY CORONADO**

AGOSTO 2022

RESUMEN EJECUTIVO

El presente proyecto es desarrollado considerando como Unidad de Negocios la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior (UPF), institución estatal, cuya función es la administración y coordinación de las instituciones públicas en frontera dentro de los Complejos Fronterizos que se relacionan con el movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos, desde las provincias de Arica a Tierra del Fuego, mediante cuatro grandes ejes de acción: Proveer servicios de habitabilidad e infraestructura; coordinación de servicios contralores de frontera; gestión de acuerdos internacionales y entregar información a usuarios para facilitar la toma de decisiones.

El proyecto consiste en proponer un sistema de gestión que permita abordar los problemas identificados en este documento, mediante la creación de una estrategia y que permita alinear las acciones de los funcionarios, fomentando la utilización de buenas prácticas y preservando la probidad administrativa.

La UPF cuenta con definiciones denominadas Lineamientos Estratégicos, pero estos no cumplen con los principios básicos de formulación estratégica, no posee una estrategia definida y la planificación de su ejecución de actividades anuales no cuenta con indicadores que permitan evaluar su implementación. El sistema actual de gestión, es inexistente o siendo positiva básico, lo que permite definir esto desde cero, por lo que el presente trabajo tienen como fin elaborar y proponer un sistema de control de gestión que permita a la UPF desarrollar una estrategia para lograr una gestión con mayor eficiencia en el gasto de los recursos públicos, que permita entregar las mejores condiciones para el control tanto para los servicios públicos como para los clientes en tránsito.

El análisis estratégico de la unidad permitió definir las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Este análisis permite identificar las acciones que potenciaría las fortalezas y oportunidades detectadas, minimizando las debilidades y amenazas, como son: Potenciar la inversión en infraestructura en los complejos fronterizos, tanto física como tecnológica, logrando la estandarización de los espacios; Fortalecer el rol de la UPF como prestador de servicios y

coordinador de los servicios públicos en frontera; Mantener, potenciar y formar al capital humano existente en UPF; Implementar un sistema de gestión integrado; Relevante la formalización respecto de la jerarquía de la UPF en los controles de frontera y Buscar la identificación de los complejos de frontera como una identidad única.

Con esta información se realiza la formulación estratégica de la organización, definiendo la propuesta de valor y dos ejes estratégicos como son las Condiciones de atención en los complejos fronterizos y la Comunicación permanente con los clientes, para posteriormente detallar los objetivos estratégicos y el mapa estratégico.

Posteriormente, se desarrolló el diseño de un sistema de medición con un cuadro de mando integral con indicadores que permitan evaluar el desempeño y la implementación futura de esta estrategia, mediante dos tableros de gestión, uno para la División de Proyectos de Inversión y el segundo para el Área de Mantenimiento. Posteriormente, dentro del documento se desarrolló un esquema de evaluación del desempeño y esquema de incentivos.

Por último, el proyecto considera un modelo de análisis del desempeño considerando el funcionamiento de sus unidades funcionales y analizando las prácticas de gestión de la UPF, desde el punto de vista del proceso de las áreas antes señaladas, una evaluación consolidada (comparativa) y con apertura territorial.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	11
1.1.	Introducción	11
1.2.	Objetivos del proyecto	12
1.3.	Justificación del proyecto.....	15
1.4.	Metodología	16
1.5.	Alcances y Limitaciones	17
1.6.	Organización del documento	18
2.	CONTEXTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y LA UNIDAD DE PASOS FRONTERIZOS.....	20
2.1.	Descripción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus unidades.....	20
2.2.	Descripción de la Unidad de Pasos Fronterizos	25
2.3.	Caracterización del Negocio	31
2.4.	Composición del contexto.....	42
3.	DECLARACIONES ESTRATÉGICAS	48
3.1.	Análisis y definición Misión de la UEN	49
3.2.	Análisis y definición Visión de la UEN.....	50
3.3.	Definición de Creencias	51
4.	ANÁLISIS ESTRATÉGICO	53
4.1.	Análisis Externo.....	54
4.2.	Análisis Interno	56
4.3.	Análisis del FODA.....	58
5.	FORMULACIÓN ESTRATÉGICA	61
5.1.	Análisis de la curva de valor	61
5.2.	Selección de atributos clave	64
5.3.	Declaración de la Propuesta de Valor	66
5.4.	Descripción de la estrategia propuesta para la UPF.....	67
6.	MODELO DE NEGOCIO UNIDAD DE PASOS FRONTERIZOS	73
6.1.	Descripción del modelo de negocio	73
6.2.	Descripción y análisis del modelo de negocio	75
6.3.	Análisis Rentabilidad o Captura de Valor del Modelo de Negocio	78
7.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA UPF.....	81

7.1.	Propuesta Mapa Estratégico.....	81
7.2.	Relación Causa-Efecto Mapa Estratégico.....	84
8.	DISEÑO DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA UPF	88
9.	DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA	93
9.1.	Funciones de la UPF	93
9.2.	Flujo de actividades	96
9.2.1.	Condiciones de atención en instalaciones existentes	96
9.2.2.	Condiciones de instalación en nuevas instalaciones	97
9.3.	Selección de funciones a analizar	98
10.	DEFINICIÓN DE LOS DESEMPEÑOS DE LAS UNIDADES FUNCIONALES	100
10.1.	División de Proyectos de Inversión	100
10.2.	Área de Mantenición	102
11.	DEFINICIÓN DE LOS DESEMPEÑOS DE LAS UNIDADES FUNCIONALES	105
11.1.	Medición del Desempeño de la División de Proyectos de Inversión.....	105
11.2.	Medición del Desempeño del Área de Mantenición	107
12.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y ESQUEMA DE INCENTIVOS	109
12.1.	Identificación de los desempeños claves a recompensar	109
12.2.	Descripción de los esquemas de incentivos actuales	110
12.2.1.	Programa de Mejoramiento de Gestión-PMG.....	111
12.2.2.	Convenio de Desempeño Colectivo.....	111
12.3.	Propuesta esquema de incentivos.....	112
12.4.	Justificación del esquema de incentivos	113
12.5.	Incentivos al mejoramiento del clima laboral	114
13.	ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO.....	115
13.1.	Modelo de análisis del desempeño (MAD).....	115
13.2.	Reporte del Desempeño	116
13.3.	Proceso de análisis y revisión del desempeño.....	125
14.	CONCLUSIONES	127
	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	129
	ANEXOS	131
	Anexo 1: Funciones del Ministerio del Interior	131
	Anexo 2: Normativa y Marco Legal UPF.....	132

Anexo 3: Evaluación Social Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores.....	134
Anexo 5: Evaluación Complejos Fronterizos Permanentes	137
Anexo 6: Análisis Tráfico de Drogas en Frontera	138
Anexo 7: Análisis de flujos por la frontera terrestre chilena	141
Anexo 8: Implementaciones tecnológicas en puntos de control	145
Anexo 9: Encuesta de satisfacción de usuarios en tránsito	149
Anexo 10: Encuesta de satisfacción de funcionarios públicos.....	151
Anexo 11: Evolución presupuestaria relacionada con proyectos de inversión	154

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Problemas de la UPF que justifican el desarrollo de un SCG.....	15
Tabla 2: Distribución Presupuesto 2022 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.....	24
Tabla 3: Equipos de Coordinación dentro del país	29
Tabla 4: Clientes de la UPF	31
Tabla 5: Tipos de Control en Frontera.....	32
Tabla 6: Crecimiento anual promedio del tránsito en los complejos fronterizos chilenos 2005-2018	38
Tabla 7: Stakeholders o partes interesadas de la UPF.....	44
Tabla 8: Valores para la UPF.....	51
Tabla 9: FODA cuantitativo.....	58
Tabla 10: Relación entre el modelo de negocio y los atributos	77
Tabla 11: Relación Causa-Efecto Perspectiva Financiera	84
Tabla 12: Relación Causa-Efecto Perspectiva Aprendizaje y Crecimiento	84
Tabla 13: Relación Causa-Efecto Perspectiva Procesos	85
Tabla 14: Relación Causa-Efecto Perspectiva Servicios Contralores y Ciudadanía.....	87
Tabla 15: Medición del Desempeño para la Perspectiva Servicios Contralores y Ciudadanía.....	89
Tabla 16: Medición del Desempeño para la Perspectiva Procesos	91
Tabla 17: Medición del Desempeño para la Perspectiva Aprendizaje y Crecimiento	92
Tabla 18: Medición del Desempeño para la Perspectiva Financiera	92
Tabla 19: Relación Objetivos Operacionales a Objetivos Estratégicos Proyectos de Inversión.....	101
Tabla 20: Relación Objetivos Operacionales a Objetivos Estratégicos Área de Mantenimiento.....	103
Tabla 21: Tablero de Control División de Proyectos de Inversión	105
Tabla 22: Tablero de Control Área de Mantenimiento	108
Tabla 23: Indicadores en PMG del Servicio de la UPF	111
Tabla 24: Indicadores en CDC del Servicio de la UPF.....	111
Tabla 25: Esquema de Incentivos Tablero de Control División Proyectos de Inversión.....	113
Tabla 26: Esquema de incentivos Tablero de Control Área de Mantenimiento.....	113
Tabla 27: Evaluación consolidada de los complejos fronterizos	114
Tabla 28: Prácticas por patrón del MAD	115
Tabla 29: Responsables de reportes asociados al Modelo de Análisis del Desempeño.....	125
Tabla 30: Evaluación Social Proyecto Los Libertadores	134
Tabla 31: Evaluación de Complejos Fronterizos	137

Tabla 32: Variación de incautaciones de droga 2015-2016.....	139
Tabla 33: Extranjeros residentes en Chile al 31 de diciembre de 2018	144

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1:Arquitectura de SCG para la Unidad de Pasos Fronterizos.....	17
Ilustración 2: Organigrama Ministerio del Interior y Seguridad Pública.....	21
Ilustración 3: Organigrama Subsecretaría del Interior	22
Ilustración 4: Organigrama División de Gobierno Interior.....	23
Ilustración 5: Líneas de acción de la UPF	26
Ilustración 6: Esquema organizacional UPF	27
Ilustración 7: Estructura organizacional Equipos de Coordinación	29
Ilustración 8: Detalle asignaciones presupuestarias UPF año 2022	34
Ilustración 9: Precios Sociales Vigentes SNI que afectan a complejos fronterizos.....	36
Ilustración 10: Detalles Evaluación Social Proyecto C.F. Los Libertadores	37
Ilustración 11: Vehículos según tipo en tránsito por frontera de Chile.....	38
Ilustración 12: Carga en toneladas por frontera de Chile.....	38
Ilustración 13: Control chileno estándar en frontera	41
Ilustración 14: Modelo operacional general de un sistema de control de frontera.....	41
Ilustración 15: Matriz Poder/Interés de la UPF.....	46
Ilustración 16: Curva de valor Servicios Contralores UPF – Gobernación de Mendoza – CBP	63
Ilustración 17: Estrategia UPF	69
Ilustración 18: Relación Estrategia-Propuesta de Valor UPF	72
Ilustración 19: Tablero Canvas UPF.....	75
Ilustración 20: Mapa Estratégico UPF.....	83
Ilustración 21: Esquema organizacional UPF	93
Ilustración 22: Estructura organizacional Equipos de Coordinación	95
Ilustración 23: Modelo de Análisis del Desempeño.....	116
Ilustración 24: Tablero General - Inicio.....	117
Ilustración 25: Antecedentes UPF - Institucional.....	118
Ilustración 26: Antecedentes UPF- La Frontera	118
Ilustración 27: Antecedentes UPF – Proyectos de Inversión	119
Ilustración 28: Antecedentes UPF – Otros sitios de interés	119
Ilustración 29: MAD país	120
Ilustración 30: MAD – Apertura (Ejemplo: Región 5, Provincia Los Andes, Complejo Fronterizo Los Libertadores).....	121
Ilustración 31: MAD – División de Proyectos de Inversión carátula	122
Ilustración 32: División de Inversiones (Indicador Cumplimiento de entrega de proyectos).....	122
Ilustración 33: MAD – Área de Mantención	123
Ilustración 34: Área de Mantención (Indicador Encuesta de Satisfacción de usuarios).....	123
Ilustración 35: MAD – Sistema de Evaluación Consolidada país.....	124
Ilustración 36: Sistema de Evaluación Consolidada (Indicador Encuesta de Satisfacción de usuarios) ...	124
Ilustración 37: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Los Libertadores	141

Ilustración 38: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Chacalluta	142
Ilustración 39: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Chungará	143
Ilustración 40: Revisión de maletas en escáner de equipajes-droga en barras de maleta.....	145
Ilustración 42: Revisión de camión por escáner-persona en fondo falso	146
Ilustración 43: Revisión de vehículo por escáner-droga en estructura	146
Ilustración 44: Revisión de persona por bodyscan	147
Ilustración 45: Revisión de persona por bodyscan-cápsula de droga ingeridas	147
Ilustración 46: Revisión de persona por bodyscan-cápsula de droga ingeridas	147
Ilustración 47: Encuesta satisfacción usuarios en tránsito	149
Ilustración 48: Encuesta satisfacción funcionarios públicos.....	151

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, se desarrollará el marco referencial en que se realizará el trabajo, relacionado con la construcción de un Sistema de Control de Gestión para la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior “UPF”.

Se detallarán los objetivos que se busca cumplir en el proyecto, justificándolos. Junto con lo anterior se presentará la metodología que se utilizará, los alcances y limitaciones del trabajo, como también la organización del documento.

1.1. Introducción

El entorno actual, nacional y global, relacionado con el empoderamiento de la ciudadanía, la presión en la entrega de servicios a las personas eficiente y oportunos, y el impacto de los medios respecto de la entrega de la información, hacen que el Estado deba mejorar la gestión de sus instituciones, buscando sinergias y colaboración.

Dada la apertura comercial de Chile, la definición como el puerto de salida de Sudamérica al Asia Pacífico, la estructura normativa, la estabilidad política y el buen desempeño económico, el tránsito terrestre y comercial por las fronteras chilenas ha tenido un crecimiento permanente. Esto ha llevado a que transiten por sus carreteras, turistas y cargas de exportación e importación, las que han aumentado su flujo a lo largo del tiempo.

Este crecimiento ha llevado a que los servicios contralores de frontera hayan crecido en su alcance a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hace algunas décadas un alto porcentaje de los controles de frontera en Chile sólo eran controlados por Carabineros de Chile, y el control de ilícitos era bajo. En este momento, todos los complejos fronterizos cuentan con los 4 servicios (Carabineros, Aduana, Policía de Investigaciones “PDI” y Servicio Agrícola y Ganadero “SAG”), además en los puntos de control con mayor demanda, se triplican las unidades antinarcóticos, como son las que pertenecen a Aduana, PDI y Carabineros, con los conflictos relacionados con ámbitos de acción de cada uno.

A contar de la década de los 90, se crea la Unidad de Pasos Fronterizos que depende de la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría y Ministerio del mismo nombre. Esta unidad tiene como función la administración y coordinación de las instituciones públicas en frontera dentro de los Complejos Fronterizos que se relacionan con el movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos.

La cantidad de complejos fronterizos del país (infraestructura existente), el aumento de dotaciones de servicios públicos, el crecimiento en el tránsito por la frontera terrestre y la actual pandemia existente han planteado nuevos desafíos a esta institución los que según las proyecciones desarrolladas continuarán en constante crecimiento.

A lo anterior, es posible indicar que entre la unidad a nivel central y las delegaciones territoriales existen conflictos debido a que no hay metas que faciliten y aseguren un correcto funcionamiento a lo largo del territorio. Además, se puede mencionar que dadas las metas y objetivos diferentes entre los servicios públicos que prestan servicios no permiten un funcionamiento completamente coordinado y consolidado, lo que lleva a problemas de clima organizacional dentro de cada instalación.

Las situaciones antes declaradas han llevado a que existan importantes ineficiencias, las que dificultan el tránsito y el comercio ágil. Por lo anterior, se hace necesario desarrollar un sistema de control de gestión, que se haga cargo de la nueva realidad en frontera, busque su mejora y entregue soluciones a largo plazo desde las tareas asignadas a la UPF, hacia sus principales clientes, los servicios contralores de frontera y los usuarios en tránsito.

1.2. Objetivos del proyecto

El **Objetivo General** de este trabajo consiste en el diseño de un Sistema de Control de Gestión para la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior para lograr una gestión con mayor eficiencia en el gasto de los recursos públicos, que permita entregar las mejores condiciones para

el control tanto para los servicios públicos como para los clientes en tránsito. Mientras que los **Objetivos Específicos** de este proyecto son:

- Realizar un análisis estratégico de la UPF, además de su gestión y su estructura organizacional relacionándola con las actividades que realiza en distintos ámbitos de acción y sus procesos, a objeto de poder revisar y proponer mejoras, mediante la utilización de herramientas metodológicas, que permitan evaluar adecuadamente el entorno externo e interno que afecta a la institución.
- Generar una estrategia para la UPF, de manera orgánica y que sea congruente con las responsabilidades que debe asumir, junto con la definición, evaluación y si es necesario redefinición de las declaraciones estratégicas.
- Realizar una planificación de la estrategia propuesta, construyendo un mapa estratégico con un cuadro de mando integral.
- Alinear la estrategia planificada, desarrollando dos tableros de control que impacten en los objetivos estratégicos que se proponen.
- Lograr el alineamiento de la UPF a nivel central y local, mejorando el clima laboral de los complejos fronterizos para conformar los complejos fronterizos como identidades únicas independiente de cada institución, estableciendo un esquema de incentivos que permita a los involucrados alinear sus objetivos con los de la UPF.
- Desarrollar un Modelo de Análisis de Desempeño para la UPF.

El cumplimiento de estos objetivos se logrará mediante un trabajo sistemático, evaluando las declaraciones estratégicas (misión, visión, propuesta de valor), realizando análisis estratégico externo (PESTEL), análisis estratégico interno (recursos claves), para luego realizar un análisis FODA cuantitativo que permita determinar los puntos focales en los que se basará la propuesta estratégica de la UPF.

Con esta información se realizará la formulación estratégica de la organización, realizando un análisis de curva de valor y selección de atributos clave, validando la propuesta de valor y describiendo los atributos e indicando la forma de medir su cumplimiento.

Luego se describirá la estrategia de la organización, detallando cómo dará cumplimiento a la propuesta de valor definida y cuáles son las competencias centrales que debe desarrollar para el logro de la propuesta y cómo se resolverán los conflictos con los proveedores.

Considerando la información obtenida a este nivel, se construirá el modelo de negocio sugerido, que incluirá su descripción y análisis crítico, de manera de entender qué y cómo aporta al cumplimiento de los objetivos de la UPF y captar la mayor rentabilidad social que pueda lograr la nueva estrategia y modelo de negocios, orientado a los beneficios hacia los clientes.

En base a los análisis precedentes, se definirán los nuevos objetivos estratégicos de la UPF, junto con las iniciativas y desempeños necesarios para lograrlos. También se propondrá un sistema de medición del desempeño que permita monitorear la implementación de la estrategia e iniciativas definidas, mediante la definición de indicadores precisos, con metas de cumplimiento y congruentes.

En los puntos finales del proyecto de tesis, se desarrollará el despliegue de la Estrategia. Se enfocará el trabajo en como bajar la estrategia y el modelo de negocios a toda la organización de la UPF, es especial a los equipos desplegados dentro del territorio y a los servicios contralores que ejecutan funciones en ella, mediante la definición de un sistema de desempeño monitoreable que se base en objetivos e iniciativas estratégicas propios de esta bajada.

Junto con lo anterior, se sugerirá una evaluación de desempeño y esquema de incentivos para la organización. Se comenzará con la descripción y análisis de los incentivos actuales y la propuesta de un nuevo sistema de incentivos congruente con la nueva estrategia.

Como un cierre de todo el análisis y creación de información relacionada con este trabajo, y para cerrar el ciclo de control de gestión, se construirá una propuesta que ejemplifique el uso del material antes desarrollado mediante un análisis del desempeño de una situación supuesta, realizando un reporte y analizando los resultados, para finalmente presentar las conclusiones de este trabajo.

1.3. Justificación del proyecto

Las tareas que debe realizar la UPF son muchas y variadas. Su ejecución depende de diversas y delicadas variables que hasta el momento se han desarrollado en base a la buena voluntad de las partes y con un sistema tipo zanahoria y garrote, lo que sabemos no da los mejores resultados operacionales.

Por lo anterior, se hizo un análisis detallado de los problemas existentes en la organización y que pueden ser resueltos mediante un sistema de control de gestión, en adelante SCG, los que son mostrados en la Tabla 1, lo que están relacionados con su alineamiento vertical y horizontal; con el diseño organizacional; la cultura organizacional; las competencias y el diseño y/o implementación de un Sistema de Control de Gestión.

Tabla 1: Problemas de la UPF que justifican el desarrollo de un SCG

Categoría	Problema	Justificación
Alineamiento vertical	Divergencia de objetivos entre autoridad política y servicios contralores	La entidad mandante, que es el Ministerio del Interior, define como una de sus metas el control rápido en frontera resguardando la seguridad interior del Estado, sin embargo, los entes contralores tienen un objetivo contrapuesto debido a que es de alto interés las revisiones exhaustivas de los pasajeros y vehículos, lo que normalmente implica mayores tiempos de control. Estas decisiones y tradeoff entre el Ministerio del Interior (de quién depende la UPF) y los servicios dificultan la ejecución de las actividades de la unidad de negocios.
Alineamiento horizontal	Falta de trabajo estandarizado entre los equipos de UPF	El trabajo estandarizado de los equipos locales de la UPF se dificulta por la configuración del territorio y la lejanía entre ellos.
Diseño organizacional	Estructura organizacional que tiene un nivel central pero otros equipos a nivel territorial	La gestión de los equipos desplegados a nivel territorial tiene mayor cercanía con las autoridades locales que no son las mismas a nivel central, lo que dificulta el alineamiento.
Cultura organizacional	Distintas culturas organizacionales dentro de una misma unidad operativa	Cada institución pública tiene una cultura organizacional única y muy distintas entre ellas, lo que provoca que no haya identificación con cada complejo fronterizo sino con la institución original.

Competencias	Formación de funcionarios asignados	La formación de los funcionarios en frontera es muy relevante ya que definen la rapidez y eficacia del control, como también el flujo de información y las gestiones con los distintos clientes.
Diseño y/o implementación del SCG	Falta de sistema de control	Los sistemas de control de gestión son propios de cada institución y no son de cada complejo fronterizo lo que dificulta buscar metas comunes y la obtención de información.

Fuente: Elaboración Propia

Los problemas identificados hacen necesaria la creación de una estrategia robusta, conocida por todos y que permita alinear las acciones de los funcionarios, fomentando la utilización de buenas prácticas y preservando la probidad administrativa.

En este momento, la UPF no cuenta con una estrategia definida sólo manejan algunos conceptos básicos a nivel central. Tampoco cuenta con indicadores y un sistema de control de gestión que permita alinear a los equipos de trabajo, por lo anterior realizar el diseño de un sistema de control de gestión sería de gran ayuda para este organismo.

1.4. Metodología

El diseño del sistema de control de gestión que se desarrollará se basará en una metodología que se apoya en operacionalizar la estrategia presentada en *The Execution Premium*. (Kaplan y Norton, 2008).

El diseño del sistema considerará las tres primeras etapas de esta metodología: Desarrollar la Estrategia, Planificar la Estrategia y Alinear la Estrategia. En la ilustración que se encuentra a continuación se muestran las etapas y las subetapas consideradas en la Arquitectura del Sistema de Control de Gestión propuesto para la UPF.

Ilustración 1:Arquitectura de SCG para la Unidad de Pasos Fronterizos

Fuente: Elaboración propia (Kaplan y Norton, 2008)

La realización de este trabajo se desarrolló en base a entrevistas con profesionales dentro de la institución; el análisis de las acciones, responsabilidades, compromisos y tareas, realizadas por UPF por siete años de experiencia trabajando en la misma organización y además del análisis de documentos públicos del Gobierno de Chile.

1.5. Alcances y Limitaciones

La presente tesis presentará el diseño de un sistema de control de gestión para la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior y pretende entregar recomendaciones para desarrollar una estrategia orientada a la ejecución operacional (Kaplan y Norton, 2008).

Este trabajo no considera financiamiento para la implementación de la nueva estrategia y el sistema de control de gestión, como tampoco considera la fase que cierra el ciclo presentado por los autores guía dado que no existe el tiempo suficiente para realizarlo. Tampoco considera mejoras en los procesos internos o de control de las instituciones contraloras destinadas a los complejos fronterizos. Además, este proyecto y sus propuestas representan un análisis personal de las materias y no decisiones de la organización.

1.6. Organización del documento

El presente trabajo explicará inicialmente el contexto de la UEN, sus lineamientos estratégicos, sus tareas y compromisos, para posteriormente desarrollar su estrategia.

El **Capítulo 1, Introducción**, entregará los objetivos del proyecto y las bases que justifican su realización. Además, explicará la metodología de trabajo, como también sus alcances y limitaciones.

El **Capítulo 2, Contexto Unidad de Pasos Fronterizos, Negocio y UEN**, se centrará en la descripción de la organización y la UPF, la Unidad de Pasos Fronterizos. Además, se caracterizará la UPF y la composición del contexto en la que está inmersa.

En el **Capítulo 3, Declaraciones Estratégicas**, se realizará el análisis y la definición de la misión, visión y sistema de creencias (valores) de la UPF. Posteriormente, en el **Capítulo 4, Análisis Estratégico**, se identificará y analizará el posicionamiento estratégico de la UPF en su entorno e internamente. Terminando con esta sección inicial, el **Capítulo 5, Formulación Estratégica**, presentará un análisis de la curva de valor, seleccionando los atributos claves para los clientes de esta institución pública y, a través de estas herramientas, definir la declaración de la propuesta de valor de la Unidad de Pasos Fronterizos y una descripción de la estrategia propuesta para esta organización.

El **Capítulo 6, Modelo de Negocio**, describirá y analizará cada dimensión de un modelo de negocio propuesto, incluyendo su rentabilidad o captura de valor.

En el **Capítulo 7, Definición de los Objetivos Estratégicos**, se hará esta definición sobre la base de los análisis ya realizados en los puntos anteriores, como también definir cómo lograr su implementación.

En el **Capítulo 8, Sistema de Medición del Desempeño**, se diseñará este sistema que permitirá monitorear la ejecución de la estrategia anteriormente definida. Este sistema incluirá un conjunto de indicadores, que tendrán metas definidas y un detalle de su medición.

El **Capítulo 9, Despliegue de la Estrategia**, explicará de manera detallada las funciones dentro de la UPF y el flujo de actividades que realizan. Dentro de estas actividades identificadas, se seleccionarán las que serán analizadas para el desarrollo de tableros de control específicos.

Luego, en el **Capítulo 10, Definición de los Desempeños de las Unidades Funcionales**, se definirán estas unidades, presentado sus objetivos estratégicos y operacionales propios, para luego presentar en el **Capítulo 11, Diseño del Sistema de Medición de las Unidades**, un sistema de control que permita su monitoreo.

El **Capítulo 12, Evaluación del Desempeño y Esquema de Incentivos de la UPF**, permitirá identificar los desempeños claves que serán recompensados, comenzando por describir los esquemas de incentivos existentes para luego proponer un esquema de incentivos justificado. A continuación, el **Capítulo 13, Análisis del Desempeño**, se entregará una propuesta de ejemplo del proceso para el análisis y reporte del desempeño.

Finalmente, el **Capítulo 14, Conclusiones**, presentará el cumplimiento de los objetivos del trabajo desarrollado y su aporte a la UPF, entregando además recomendaciones para lograr el éxito del proyecto en caso de que las sugerencias y resultados sean implementados.

2. CONTEXTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y LA UNIDAD DE PASOS FRONTERIZOS

El contexto en que está inmersa una unidad de negocios es relevante para poder entender las variables que la mueven y sus objetivos dentro de una organización. En esta sección del documento se describirá el Ministerio del Interior y la Unidad de Pasos Fronterizos, que es una unidad de negocios dentro del ministerio. Se caracterizará el negocio y se presentará la composición del contexto.

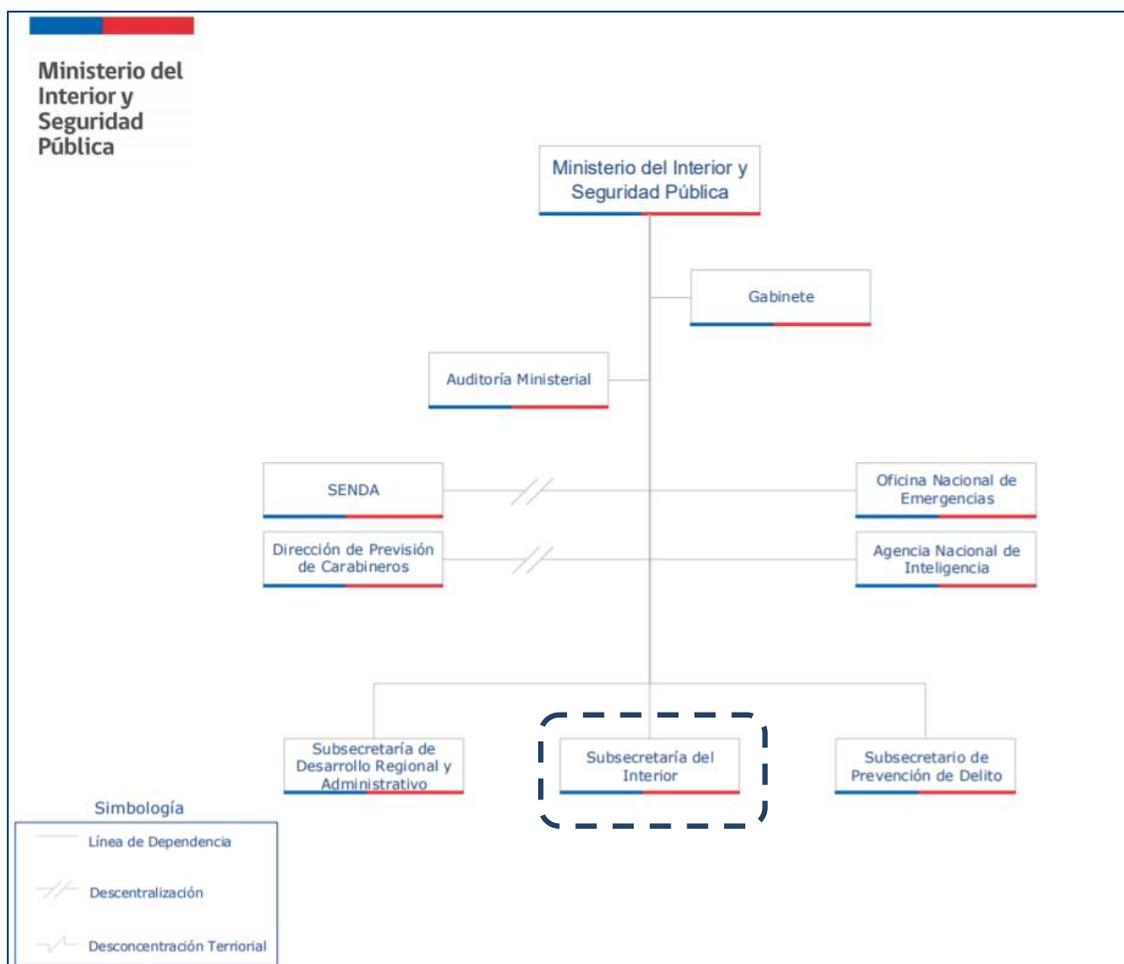
2.1. Descripción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus unidades

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública es un ministerio que depende del Presidente de la República, y es el *“encargado del desarrollo y cumplimiento de políticas públicas relacionada con la seguridad interior del Estado, la gestión de emergencias, la supervisión de unidades administrativas regionales (Intendencias y Gobernaciones Provinciales), los asuntos relacionados con materias de extranjería y migración, entre otros”* (Ministerio del Interior, s.f.).

Además, participa en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo. Este plan fue creado el año 2013 junto a otros 19 organismos públicos, y tiene por finalidad realizar un trabajo colaborativo relacionado con la gestión desde el Estado en materias relacionadas a la prevención, detección y persecución de estos delitos.

Asimismo, desde el año 2011, pasó a depender de esta cartera Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, que son las organizaciones encargadas del orden y seguridad pública. En la Ilustración 2, se puede ver organigrama del Ministerio, donde están alojados Servicios como Senda, Oficina Nacional de Emergencia (Onemi) y Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), y las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), del Interior y de Prevención del Delito.

Ilustración 2: Organigrama Ministerio del Interior y Seguridad Pública



Fuente: Subsecretaría del Interior, s.f.

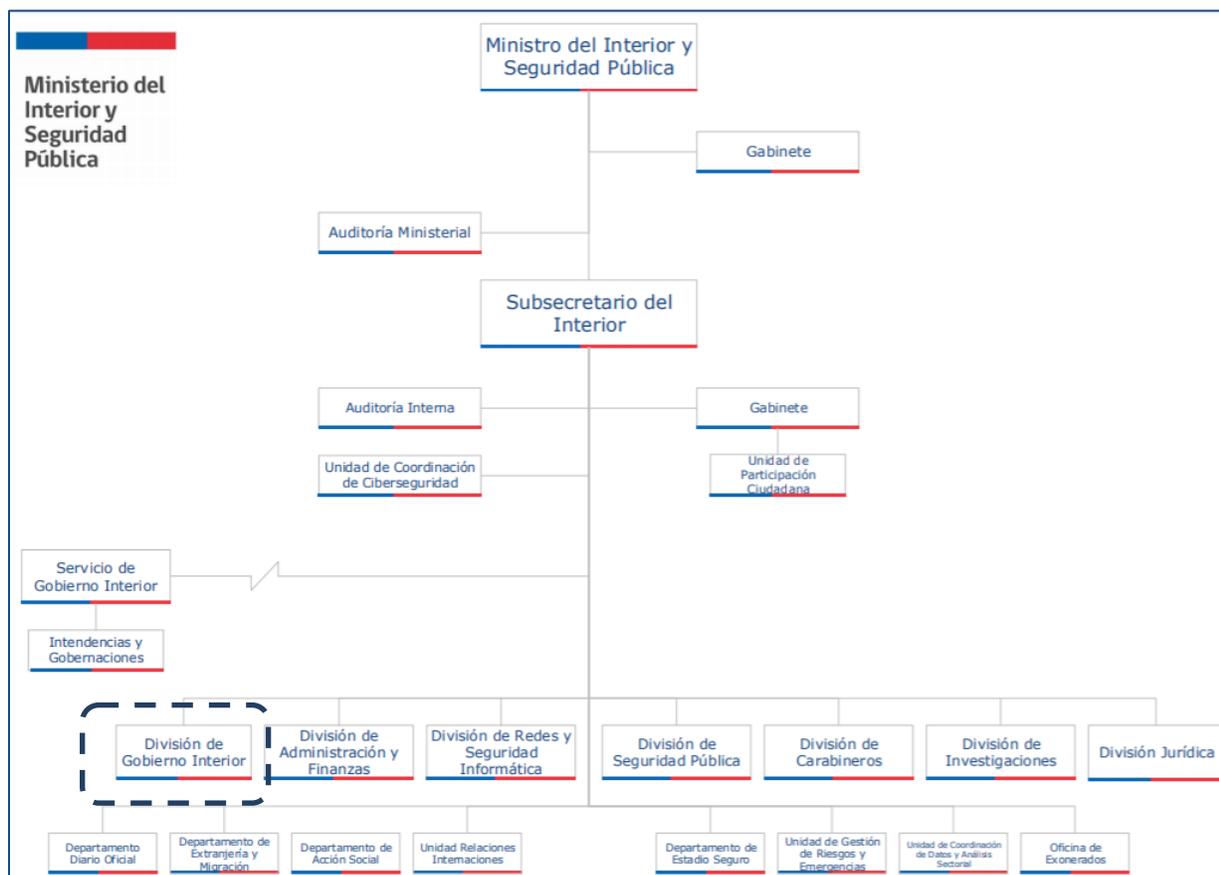
Dentro del Ministerio, se encuentra la Subsecretaría del Interior, quién por mandato legal, es el órgano de colaboración inmediata del ministro en materias relativas a la seguridad y orden público, al crimen organizado y todo lo relacionado con la coordinación territorial del Gobierno, a través de los gobiernos regionales y provinciales.

Además de lo antes mencionado, es responsabilidad de la Subsecretaría del Interior todo lo relacionado con *“la administración y supervisión de Pasos Fronterizos, Extranjería y Migración, Fondo Social, Pensiones de Gracia, Exonerados Políticos, Derechos Humanos, a través del programa que lleva su nombre y del Gobierno Interior, a través de la coordinación*

real y efectiva con intendentes y gobernadores para materias de orden y seguridad pública, de carácter administrativo y de gobierno en terreno” (Subsecretaría del Interior, s.f.).

Cómo se muestra en la Ilustración 3, de la Subsecretaría del Interior dependen las Divisiones de Gobierno Interior, el Servicio de Gobierno Interior, de Carabineros y de Investigaciones, además de otras divisiones que realizan un trabajo de apoyo.

Ilustración 3: Organigrama Subsecretaría del Interior

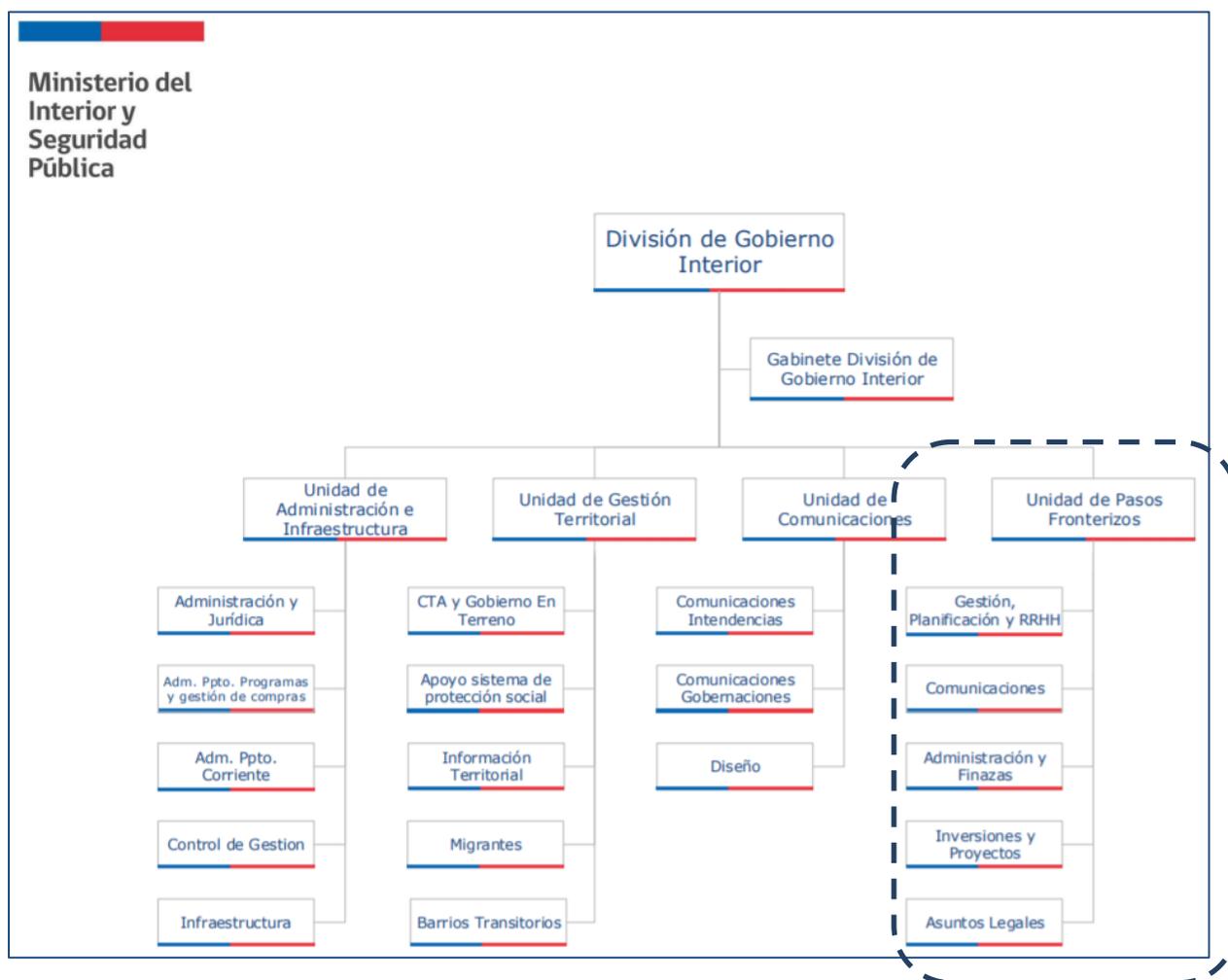


Fuente: Subsecretaría del Interior, s.f.

Dentro de la Subsecretaría del Interior se encuentra la División de Gobierno Interior, quién apoya a las autoridades de Gobierno Interior (Intendencias y Gobernaciones Provinciales), en su rol de representantes en los territorios del Presidente de la República en distintas materias como es el orden y seguridad pública, gestión territorial, coordinación y vigilancia de los servicios públicos que operan en sus territorios.

Es dentro de esta División, que se encuentra alojada la Unidad de Pasos Fronterizos, como se aprecia en la Ilustración 4.

Ilustración 4: Organigrama División de Gobierno Interior



Fuente: Subsecretaría del Interior, s.f.

Es entonces, dentro de la División de Gobierno Interior donde se encuentra alojada la Unidad de Pasos Fronterizos, cumpliendo, desde las realidades locales y el territorio, funciones propias y las delegadas desde la División de Gobierno Interior.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tiene un presupuesto anual 2022 de M\$3.410.585.471, que corresponde a un 5,26% del presupuesto anual del Gobierno de Chile. A su vez, la distribución del presupuesto dentro de la cartera es la que se muestra en la tabla adjunta.

Tabla 2: Distribución Presupuesto 2022 Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Partida Presupuestaria	Presupuesto Asignado M\$	%
Servicio de Gobierno Interior	7.593.629	0,22%
Oficina Nacional de Emergencia	16.424.364	0,48%
Agencia Nacional de Inteligencia	7.965.110	0,23%
Subsecretaría de Prevención del Delito	47.424.696	1,39%
Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación		
Consumo de Drogas y Alcohol	76.238.284	2,24%
Subsecretaria del Interior	98.028.034	2,87%
Carabineros de Chile	1.260.293.857	36,95%
Hospital de Carabineros	32.061.534	0,94%
Policía de Investigaciones de Chile	419.666.582	12,30%
Servicio Nacional de Migraciones	31.222.458	0,92%
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	23.065.906	0,68%
Gobiernos Regionales	1.390.601.017	40,77%

Fuente: Elaboración Propia

A su vez, este Ministerio cuenta con una dotación de 13.865 personas, de las cuales el 10% pertenecen al Servicio de Gobierno Interior. La provisión de servicios y productos de carácter general u ordinario, deben estar inscritos en Mercado Público, pero existen otros proveedores, los relacionados con seguridad interior, que no son licitados sino asignados por trato directo.

El Ministerio del Interior, es el ministerio más importante del Gobierno, dado que dentro de él recaen las funciones de Administración del Estado y es el jefe de la cartera, quién subroga al Presidente en caso de ausencia. Los stakeholders del Ministerio son los otros ministerios del país, los servicios públicos autónomos dentro del Estado, las Intendencias y las Gobernaciones Provinciales. Además, del Ministerio depende la Agencia Nacional de Inteligencia, por lo que

son las unidades de inteligencia del Estado también clientes, y a su vez proveedores, de esta institución.

El entorno en el que funciona el Ministerio del Interior siempre es delicado, pero en este momento lo es aún más por el levantamiento social de octubre 2019, la contingencia asociada al COVID, la crisis institucional de Carabineros de Chile y la modificaciones políticas y constitucionales que está enfrentando nuestro país. El levantamiento social expuso a esta cartera dado el equilibrio que se ha tratado de lograr entre la protección de la comunidad, mediante el cuidado del orden público, y la represión, ampliamente difundida por los medios de comunicación y redes sociales. Respecto de la contingencia COVID, aun cuando esta situación está siendo liderada por el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior tuvo que involucrarse debido a la necesidad de crear una mesa de trabajo social, donde se informe y sugieren medidas referentes sociales, dado el impacto que esta contingencia ha provocado en la economía global y local.

2.2. Descripción de la Unidad de Pasos Fronterizos

El año 1991 mediante el Oficio Circular N°573, el Presidente de la República Sr. Patricio Aylwin Azócar, instruyó a las instituciones públicas relacionadas respecto del funcionamiento de los Complejos Fronterizos del país, informando y mandando que su administración y coordinación se radicaba en el Ministerio del Interior. Para el cumplimiento de esta instrucción, se estableció una comisión presidida por el Subsecretario del Interior, donde participaron todas aquellas reparticiones y servicios públicos vinculados directamente al movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos. Esta comisión, fue posteriormente ampliada el año 1994 y permitió crear la Unidad de Pasos Fronterizos, en adelante UPF, inicialmente dependiente del Departamento de Extranjería para ahora pasar a formar parte de la División de Gobierno Interior del Ministerio del mismo nombre.

Dado lo anterior, la Unidad de Pasos Fronterizos, es el órgano del Estado responsable del funcionamiento de los complejos fronterizos del país. Su gestión se realiza en dos ámbitos: por un lado, comprende la administración y coordinación de los complejos, relacionadas con la

gestión de los recursos de operación y coordinación administrativas de los mismos. Y, por otro lado, incluye la provisión de condiciones materiales (infraestructura física y tecnológica) para que los servicios contralores comisionados a estas instalaciones puedan ejercer sus actividades de control en las fronteras terrestres, regulando el tránsito de personas, bienes y mercancías.

Para cumplir con el rol de soporte técnico antes detallado, la UPF gestiona y provee recursos financieros, humanos y asesoría técnica experta para apoyar la coordinación y administración de los complejos fronterizos desde las provincias de Arica a Tierra del Fuego, materializándose sus tareas en 4 grandes ejes de acción, los que son presentados en la Ilustración 5.

Ilustración 5: Líneas de acción de la UPF



Fuente: Elaboración Propia

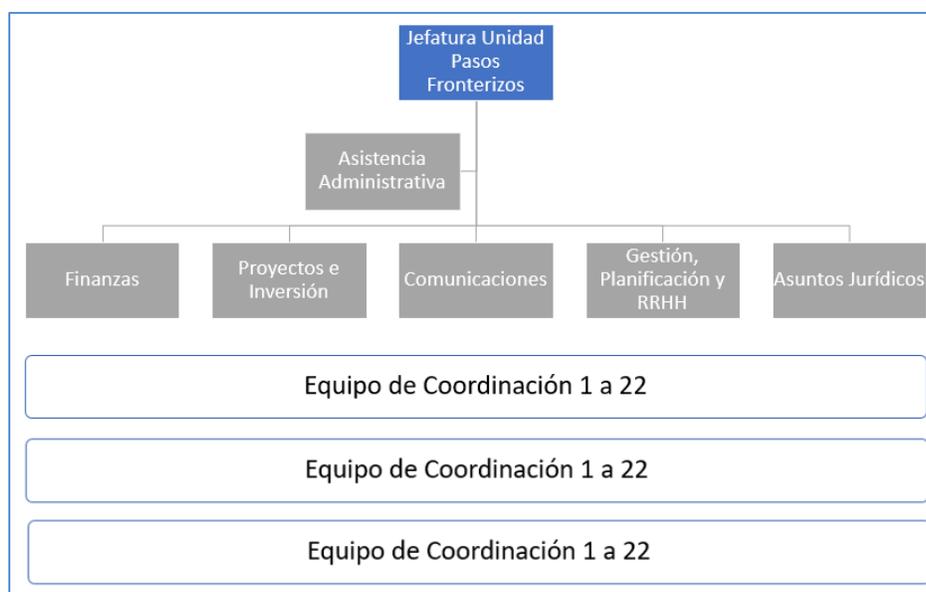
Desde esta perspectiva, el trabajo de la UPF se plantea como un servicio de carácter transversal en los complejos fronterizos, que busca en primera instancia asegurar las condiciones óptimas de funcionamiento para que el proceso de control fronterizo se realice de manera eficaz y eficiente, sirviendo de esta manera al rol que tienen otros organismos públicos y al mismo tiempo, procura

que a través de su gestión mejoren las condiciones de servicio para los usuarios en tránsito de los pasos fronterizos.

A lo anterior se suma el rol integrador y facilitador que tiene mediante la coordinación de los servicios públicos en frontera con una lógica sistémica como representante del Ministerio del Interior en la generación de compromisos y acuerdos internacionales en materia fronteriza. A lo anterior, se suma la importancia con la información que levanta, analiza y entrega la UPF tanto a los servicios contralores como a los usuarios en tránsito que permite esta coordinación.

Respecto del capital humano de la UPF, existen tres grupos claramente diferenciados. Cómo se muestra en la Ilustración 6, el primero tiene una estructura jerarquizada, pero sencilla, y corresponde al grupo de trabajo UPF nivel central, mientras que el segundo grupo corresponde a los Equipos de Coordinación. Los equipos de coordinación son grupos de profesionales técnicos que trabajan directamente en los complejos fronterizos del país.

Ilustración 6: Esquema organizacional UPF



Fuente: Elaboración Propia

Los requerimientos asociados a las tareas de la UPF se pueden resumir en:

- *Apoyar a las instituciones para la atención rápida y eficiente a los viajeros:* dado el aumento en la cantidad de usuarios en frontera, es necesario ir adaptando los procesos y coordinaciones para dar cumplimiento a un rápido paso por el complejo fronterizo por lo que esta tarea es lograda mediante la entrega de estructura física y tecnológica a los servicios controladores que faciliten el control.
- *Cumplimiento de entrega de servicios de habitabilidad (hotelería) a los stakeholders:* tanto a los ciudadanos, nacionales y extranjeros, como también de los funcionarios públicos que prestan servicio en sus instalaciones. A lo anterior, se ha sumado los funcionarios públicos de países fronterizos, los que, dados los acuerdos de cooperación firmados por nuestro país, también han pasado a prestar servicio en Chile. Entre estos servicios se puede nombrar servicios de alimentación, alojamientos, aseo, etc.
- *Coordinación de servicios controladores e instituciones públicas involucradas:* dentro de los complejos fronterizos del país, existen distintas instituciones destinadas a los complejos fronterizos y que es necesario coordinar de manera efectiva. Esta coordinación se logra mediante la entrega oportuna de información que facilite la toma de decisiones.

Por la cantidad de acciones que deben ser realizadas al amparo de la gestión de la Unidad de Pasos Fronterizos, es que se hace urgente contar con un adecuado sistema de control de gestión que permita alinear a los servicios destinados en frontera de manera congruente con los objetivos y metas definidas por la UPF, como es la rápida atención, resguardando la seguridad interior del Estado, y la bajada de las políticas de gobierno establecidas.

Las divisiones funcionales del nivel central de la UPF son: jefatura; finanzas; proyectos de inversión (infraestructura); comunicaciones; gestión, planificación y recursos humanos; y el área destinada a la gestión jurídica.

Respecto de los equipos de coordinación, son 17 y atienden a 29 complejos fronterizos dentro del país, y tienen una estructura organizacional genérica, la cual se muestra en la Ilustración 7 y

corresponde a 6 cargos coordinador delegado, asistente administrativo, coordinador asistente, encargado de mantención, administración y equipo de mantención.

Ilustración 7: Estructura organizacional Equipos de Coordinación



Fuente: Elaboración Propia

Cada equipo de coordinación está destinado a los complejos fronterizos de la Gobernación Provincial respectiva, por lo tanto, no siempre los complejos fronterizos tienen de manera permanente un equipo de coordinación. En la Tabla 3, se muestran los equipos de coordinación existentes dentro del país, el complejo fronterizo al cual están destinados y la ubicación dentro del país de las instalaciones de frontera.

Tabla 3: Equipos de Coordinación dentro del país

EQUIPOS DE COORDINACIÓN		
REGIÓN	GOBERNACIÓN PROVINCIAL	COMPLEJO FRONTERIZO
Región de Arica y Parinacota	Arica	Chacalluta
	Parinacota	Chungará - Visviri
Región Tarapacá	Tamarugal	Colchane
Región de Antofagasta	El Loa	Hito Cajón - San Pedro de Atacama - Ollagüe
Región de Atacama	Copiapó	San Francisco - Pircas Negras
Región de Coquimbo	El Elqui	Agua Negra
Región de Valparaíso	Los Andes	Los Libertadores
Región del Maule	Talca	Pehuenche
Región de la Araucanía	Malleco	Pino Hachado- Liucura- Icalma
	Cautín	Mamuil Malal

Región de los Ríos	Valdivia	Huahum - Carirriñe
Región de los Lagos	Osorno	Cardenal A. Samoré
Región de Aysén	Coyhaique	Coyhaique Alto- Puesto Viejo - Balmaceda
	General Carrera	Chile Chico - Palavicini
Región de Magallanes	Magallanes	Integración Austral
	Última Esperanza	Dorotea- Casas Viejas, Río Don Guillermo
	Tierra del Fuego	San Sebastián - San Sebastián

Fuente: Elaboración Propia

Un tercer grupo de funcionarios asociados a la UPF, son los funcionarios de los servicios contralores, que en período de alta demanda (verano) pueden llegar a 1.000 en todo el país, los que realizan los distintos controles de frontera: aduanero, migratorio y fitozoosanitario.

Para poder apreciar que las funciones que realiza la UPF mediante sus funcionarios de las funciones son muy distintas de las que realizan los otros servicios en frontera, a continuación, se detallan las actividades en frontera de ellos:

- *Servicios contralores permanente nacionales:*
 - Servicio de Aduanas: control de vehículos de transporte y control de mercancías.
 - Policía de Investigaciones de Chile: control migratorio donde se verifica la identidad de las personas, cumplimiento documental y la verificación de impedimento judicial de entrada o salida de Chile.
 - Servicio Agrícola y Ganadero: control fitozoosanitario.
 - Carabineros de Chile: resguardo del orden público.
- *Servicios contralores permanente de países vecinos:* en Argentina: AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos); Senasa (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) y DNM (Dirección Nacional de Migraciones); en Bolivia: Aduana Nacional de Bolivia; Senasag (Servicio Oficial de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria) y Digemig (Dirección General de Migraciones); en Perú: Sunat (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria); Migraciones (Superintendencia Nacional de Migraciones) y Senasa (Servicio Nacional de Sanidad Agraria).

- *Servicios de control ocasional:*
 - Servicio de Redes Asistenciales: control de la salud pública en caso de pandemia. A contar de este año, este servicio pasó a ser un servicio de control permanente.
 - Servicio Nacional de Pesca: control de mercancías y protección de ecosistema local (limpieza de embarcaciones en tránsito).
 - Ejército de Chile: control en caso de conflicto y proyectos de desminado.
 - Armada de Chile: control marítimo.
 - Controles antinarcóticos: realizados por Servicio de Aduanas, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.

De todo lo anteriormente señalado, se puede apreciar que los clientes de la UPF son dos. Por un lado, las instituciones públicas en frontera y por otro lado los usuarios del sistema, quienes transitan por los complejos fronterizos.

Tabla 4: Clientes de la UPF

Cliente	Descripción	Servicio
Instituciones públicas en frontera	Son las instituciones públicas que prestan servicios en frontera controlando.	Realizar una correcta entrega de los servicios de habitabilidad, infraestructura, tecnología y comunicación cumpliendo con el presupuesto y las tareas asignadas.
Usuarios en tránsito	Se refiere a los usuarios del sistema que circulan por la frontera, independiente del tipo de usuario que sea: turista o transporte de cargas.	

Fuente: Elaboración Propia

2.3. Caracterización del Negocio

Como ya ha sido mencionado, el trabajo de la Unidad se plantea como un servicio de carácter transversal en los complejos fronterizos del país y que desarrolla sus funciones en cuatro líneas de acción: Proveer servicios de habitabilidad e infraestructura en frontera, Entregar información a usuarios para facilitar la toma de decisiones, Coordinación de servicios contralores y Gestión de acuerdos internacionales.

Para entender en parte el funcionamiento de la UPF, es necesario indicar que un complejo fronterizo no es lo mismo que un paso fronterizo. Paso Fronterizo es un lugar geográfico ubicado en el Límite Político Internacional (LPI) por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país y son definidos por la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores. Mientras que un complejo fronterizo se define como al “*conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos*” (Unidad de Pasos Fronterizos, s.f.).

Por lo anterior, un complejo fronterizo siempre está cercano a un paso fronterizo para el control de frontera, pero un paso fronterizo no siempre cuenta con un complejo fronterizo. En este último caso, las funciones contraloras recaen de manera total o en parte en Carabineros de Chile, quienes mediante avanzadas fronterizas resguardan la seguridad nacional.

En los Complejos Fronterizos de Chile se controlan los flujos de personas, mercancías y vehículos que ingresan y salen del país por los Pasos Fronterizos habilitados, los cuales contemplan 29 con Argentina, 6 con Bolivia y 1 con Perú. En estos recintos de Control de Frontera, operan los servicios contralores antes detallados. Además, dados los acuerdos firmados por Chile, el control en frontera ha ido desde un control convencional a controles integrados que fomentan el trabajo colaborativo entre países. Los distintos tipos de control en frontera existentes en Chile son explicados en detalle en la Tabla 5, los que corresponden a control convencional, control integrado doble cabecera y control unificado.

Tabla 5: Tipos de Control en Frontera

Tipo de Control	Detalle
<i>Control convencional</i>	El usuario se detiene en el complejo del país de origen para hacer control de salida y también en el complejo del país de destino para hacer control de ingreso. Esta es la manera de controlar en la mayoría de los complejos fronterizos del país.
<i>Control integrado doble cabecera (país entrada-país sede)</i>	El control de frontera se realiza en un recinto, tanto de salida del país de origen como entrada al país de destino, en el cual trabajan funcionarios de ambos países. Se define como <i>yuxtapuesto</i> cuando trabajan ambos funcionarios por pares de organismos con

	competencias análogas y como <i>secuencial</i> cuando el control de país de salida terminará totalmente antes del correspondiente al control de país. Chacalluta (Región de Arica y Paricanota) es un caso de control integrado secuencial y Libertadores (Región de Valparaíso) un control yuxtapuesto.
<i>Control de cabecera única</i>	Las operaciones migratorias, aduaneras y fitozoosanitarias se realizan en un mismo recinto, tanto de entrada y salida del país, de origen y de destino. Este caso es el de Huahum (Región de los Ríos).

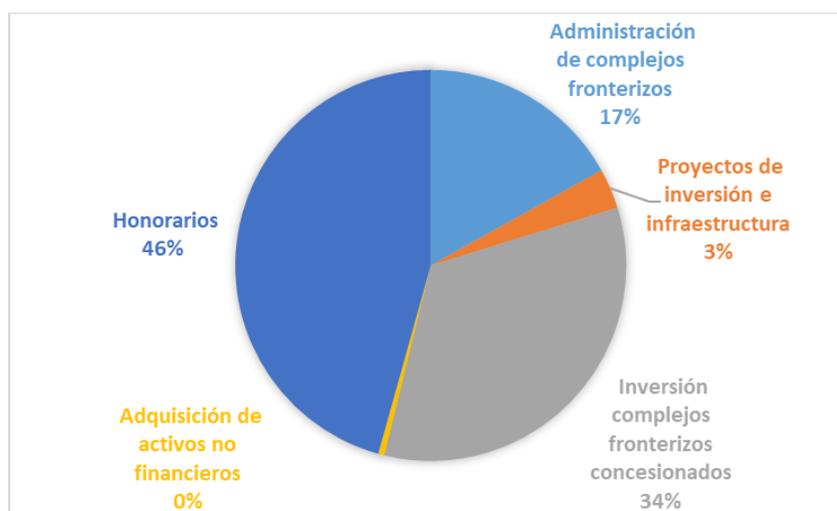
Fuente: Unidad de Pasos Fronterizos, s.f.

A esta clasificación, también es necesario indicar que existen pasos fronterizos permanentes, lo que atienden y están abiertos todo el año (generalmente dado por condiciones de la ruta) y los de atención temporal, que abren sólo por temporadas, normalmente en verano, que es cuando el flujo dado por las condiciones viales lo permiten.

Como se puede apreciar, las tareas que debe realizar la UPF, son permanentes en el tiempo y con pocas variaciones. Las variaciones en el trabajo que debe enfrentar se deben principalmente a contingencias climáticas, aumento en el personal dedicado, contingencias asociadas a infraestructura o cambios provocados por modificaciones legales o acuerdos internacionales.

Dado lo anterior, los recursos que permiten el cumplimiento de las tareas de la UPF son entregados mediante la Ley de Presupuestos del Estado de cada año, y el total para el año 2022 asciende a M\$51.027.192, los que son administrados y ejecutados por un total de 60 personas a nivel nacional. El detalle de las asignaciones anuales del año 2022, divididas por ítem según la Ley de Presupuestos se muestran en la Ilustración 8.

Ilustración 8: Detalle asignaciones presupuestarias UPF año 2022



Fuente: Elaboración Propia

Los gastos asociados a cada ítem detallado para el año 2022, se han destinado a:

- *Administración de complejos fronterizos (Ítem 24)*: recursos destinados a la operación permanente de los complejos fronterizos.
- *Proyectos de inversión e infraestructura (Ítem 31)*: recursos destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura como construcción, diseño o remodelaciones.
- *Inversión complejos fronterizos concesionados (Ítem 33)*: corresponde a pagos asociados a proyectos de infraestructura concesionados, los que en este momento sólo están destinados al Complejo Fronterizo Los Libertadores con la distribución que se muestra en la siguiente tabla.
- *Adquisición de activos no financieros (Ítem 29)*: permite la adquisición de equipos, como por ejemplo generadores eléctricos, calderas o cualquier otro activo que permita dar respuesta a la problemática asociada al aislamiento de los complejos fronterizos, generalmente alejados de zonas pobladas y en su mayoría sin factibilidad de red eléctrica pública y con condiciones climáticas extremas.
- *Honorarios (Ítem 21)*: gastos asociados a recursos humanos a nivel país. Corresponde a los gastos por este concepto a nivel central y regional, y no son administrados por la UPF sino por la División de Administración y Finanzas de la División de Gobierno Interior.

La definición de la prioridad en los gastos, especialmente relacionados con Infraestructura, como en la mayoría de las instituciones estatales, los beneficios se calculan en base a los beneficios sociales que se entregan a la ciudadanía. Estos beneficios sociales los define el Ministerio de Desarrollo Social para todos sus proyectos, y son los siguientes:

- *Ahorro en costos de operación de edificios:* corresponde a ahorros en gastos por concepto de servicios básicos.
- *Ahorro en costos de conservación:* corresponde a ahorros trabajos menores necesarios para mantener el funcionamiento de los inmuebles dentro de los estándares habituales de confort y habitabilidad, preservándolo del deterioro ocasionado por el uso y acción del tiempo.
- *Ahorro en costos de reparación:* trabajos destinados a subsanar el deterioro sufrido en un inmueble en forma ocasional o por falta de conservación.
- *Ahorro en costos de remodelación:* trabajos destinados a reorganizar el espacio interior de un edificio y/o adecuar sus instalaciones.
- *Mejoramiento de la eficiencia del personal:* aumento de productividad del personal que labora en la institución.
- *Ahorro en tiempo de los usuarios:* menor tiempo empleado por los usuarios que realizan sus trámites en distintas instituciones de servicios públicos.
- *Liberación de activos:* asociado al costo de arriendo de inmuebles.
- *Beneficios intangibles:* beneficios que no se pueden cuantificar, pero que pueden incidir en una decisión de inversión, por ejemplo, comodidad de los usuarios, imagen de la institución, mejoramiento de condiciones de trabajo para funcionarios, mayor seguridad, entre otros.

De estos beneficios sociales, los que impactan en nuevos proyectos de inversión en complejos fronterizos son los ahorros en costos de conservación, ahorros en costos de reparación y ahorros en costos de remodelación. Dado que los ahorros antes mencionados no son relevantes en frontera, los parámetros que son relevantes para decisiones de inversión en Complejos Fronterizos son **ahorro en tiempo de los usuarios y beneficios intangibles**.

Como ya fue indicado, los beneficios sociales en los proyectos estatales son calculados mediante los precios sociales que define el Ministerio de Desarrollo Social en los documentos de apoyo del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Por ejemplo, para el caso de la construcción del nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores, los precios sociales con los que fue evaluado el proyecto se pueden ver en la Ilustración 9.

Ilustración 9: Precios Sociales Vigentes SNI que afectan a complejos fronterizos

3. Valor Social del Tiempo Interurbano

Tipo Vehículo	VST (\$/hora)	Unidad
Automóvil	19.647	Por Vehículo
Camioneta	18.027	Por Vehículo
Bus Rural	166.535	Por Vehículo
Bus Interurbano	141.463	Por Vehículo
Tren	5.684	Por Pasajero
Avión	15.899	Por Pasajero
Camión	8.738	Por Vehículo

4. Precio Social de Combustibles

Tipo Vehículo	Precio Social (\$/l)
Automóvil	394
Camioneta	394
Camión 2 Ejes	373
Camión +2 Ejes	363
Buses	363

9. Precio Social del CO₂

	(\$/TON CO ₂)
Precios Social del CO ₂	19.995

Fuente: Sistema Nacional de Inversiones, Ministerio de Desarrollo Social (2019)

Si se analiza el caso de la Construcción del Complejo Fronterizo Los Libertadores, se puede apreciar que en la evaluación social del proyecto el principal beneficio social es el ahorro de tiempo en el control de las personas que transitan por este complejo.

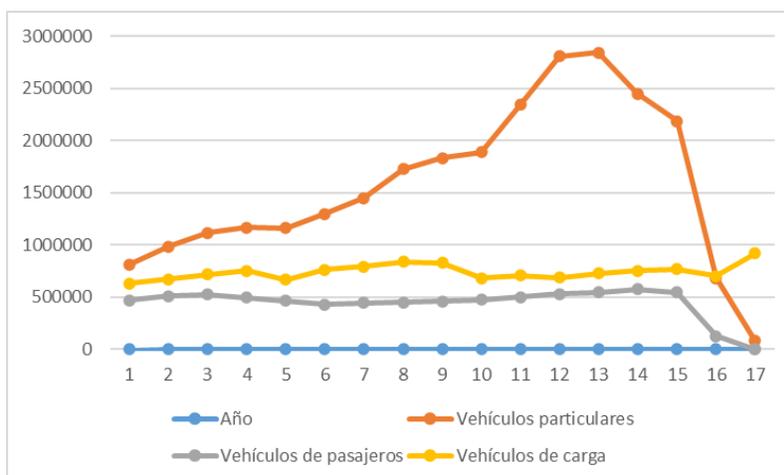
Mientras que en la Ilustración 10 se pueden ver los resultados de la Evaluación Social del proyecto que nos entrega finalmente un TIR de 8,37% mayor al 6% exigido por el Estado para la ejecución de proyectos de construcción.

Ilustración 10: Detalles Evaluación Social Proyecto C.F. Los Libertadores

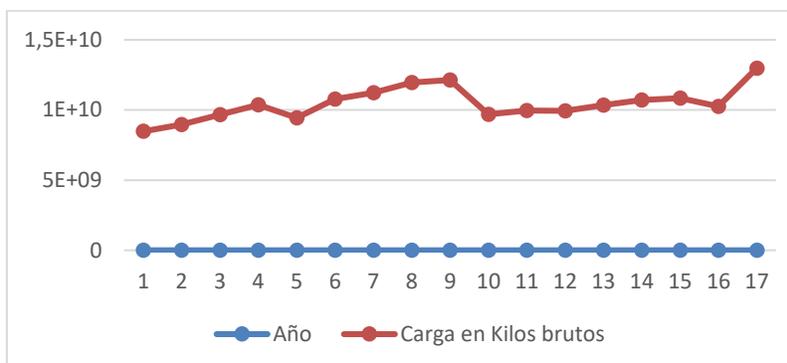
EVALUACIÓN SOCIAL PROYECTO COMPLEJO LOS LIBERTADORES	
Parámetros Relevantes:	Cifras en \$ de Diciembre de 2008
Valor UF al 31/12/2008	21.452,57 \$/UF
Valor Dólar observado al 2/01/2009	636,45 \$/US\$
Tasa crecimiento gastos personal	5,5%
Inversión Privada	839.231 :UF
Inversión Social	675.657 :UF
Factor de ajuste valor social del tipo de cambio	1,01
Beneficio unitario ahorro tiempo automóviles	343,35 \$/pers.
Beneficio unitario ahorro tiempo buses	327,00 \$/pers.
Beneficio unitario ahorro tiempo camiones	245,25 \$/pers.
Cantidad de ahorro en combustible autos	0,87 lt/veh
Cant. ahorro en combustible buses y camiones	2,14 lt/veh
Valor social promedio litro gasolina	313,96 \$/lt
Valor social litro diesel	395,5 \$/lt
Tasa social de descuento	6,0%
Flujo de caja en UF	
VAN (UF)	-552.207
TIR	8,37%
TRI (1)	7,08%
IVAN	-93,32%

Fuente: Unidad de Pasos Fronterizos

Cabe destacar que el tránsito por la frontera ha tenido un crecimiento sostenido, por la apertura económica y estabilidad del país desde el retorno a la democracia, junto con la facilitación de Chile como puerto salida al mercado del Océano Pacífico, lo que ha llevado a que los gastos de inversión y mantención (gastos corrientes) son crecientes en los complejos fronterizos. De acuerdo con la información estadística obtenida desde el sitio del Servicio Nacional de Aduanas, se puede apreciar en los siguientes gráficos el aumento de la demanda en los complejos fronterizos terrestres del país según tipo de tránsito, personas, vehículos y carga.

Ilustración 11: Vehículos según tipo en tránsito por frontera de Chile

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 12: Carga en toneladas por frontera de Chile

Fuente: Elaboración propia

Según las anteriores representaciones, los flujos terrestres de todos los tipos muestran un crecimiento sostenido en el tiempo hasta el año 2018. El aumento en personas representada por el tránsito de vehículos particulares que se trasladan por los complejos fronterizos del país tuvo un alza de 9% promedio anual. Mientras que el transporte de cargas, asociado al intercambio comercial, también ha tenido un crecimiento sostenido, pero con una menor tasa. Estos crecimientos son mostrados en la Tabla 6.

Tabla 6: Crecimiento anual promedio del tránsito en los complejos fronterizos chilenos 2005-2018

Vehículos	Carga (T)
-----------	-----------

	Particulares	De Pasajeros	De Carga	
2005	813.782	471.791	630.386	8.473.727
2018	2.442.355	576.646	891.288	12.492.208
Crecimiento Anual Promedio	9%	2%	2%	2%

Fuente: Elaboración propia

Los flujos del año 2019 al 2021, no es posible analizarlos adecuadamente dado el cierre de los complejos fronterizos producidos por la pandemia COVID.

Analizando el tránsito normal de los complejos fronterizos, se puede apreciar un aumento sostenido del tránsito de cargas y personas, principalmente basado en las políticas estatales relacionadas con la Integración física y fronteriza de Chile, las que son acordadas bilateral y regionalmente. Dentro de estas políticas públicas se encuentran los Comités de Integración y Frontera establecidos entre nuestro país y Argentina, Bolivia y Perú, como también los Grupos Técnicos Mixtos (Argentina y Bolivia), en el desarrollo de mejores conexiones para el cruce fronterizo que buscan la optimización del movimiento de personas, vehículos y bienes a través de la frontera terrestre.

Junto con lo anterior, existen el establecimiento de los Corredores Bioceánicos, que buscan aumentar la conectividad con los países vecinos y los países de la región. Esta vinculación se busca lograr mediante vías de conexión terrestres existentes, y otras nuevas propuestas, conformando de esta forma los llamados corredores internacionales. El mejoramiento de la infraestructura vial, de control de frontera y portuario, busca facilitar el tráfico internacional y el intercambio comercial entre los países, uniendo territorios.

A lo anterior, se suma también la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), formada en la Cumbre de Jefes de Estado de Brasilia del año 2000, y que contempla un acuerdo para la infraestructura Regional de América del Sur con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam,

Uruguay y Venezuela. El Plan de Acción acordado se basa en *“priorizar y coordinar los proyectos de inversión de los países para consolidar una plataforma logística que permita la conectividad, el intercambio y el desarrollo complementario, abordando las materias que permiten crear las condiciones para el uso efectivo de la logística que se pretende consolidar”* (Dirección de Fronteras y Límites, s.f.).

Los complejos fronterizos del país tienen larga data, ya que la mayoría cuentan con instalaciones que datan de mediados del siglo pasado. Por lo anterior, las necesidades de mejoramiento o nuevas construcciones son altas, lo que no es logrado con la suficiente rapidez que se requiere dado: presupuesto acotado, tiempos prolongados de diseño y construcción de proyectos, altos costos de construcción en frontera, tiempos de construcción reducidos en alta montaña, entre otros.

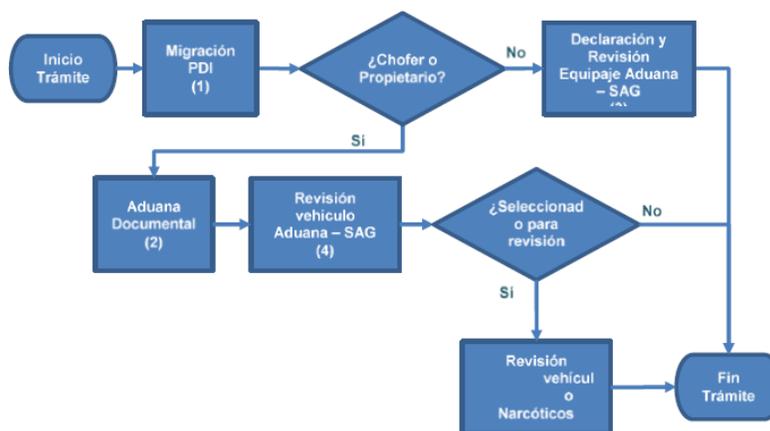
El aumento de demanda también ha afectado los tiempos de control y atención en frontera, debido a las restricciones en personal asociado a las instituciones públicas. Los presupuestos fiscales relacionados con gastos en personal son difícilmente aumentados cada año por la Dirección de Presupuestos, y cada vez se requiere mayor cantidad de personal para mantener o mejorar el estándar de atención.

La mantención o mejoramiento de los tiempos de control en frontera están relacionados con la utilización de tecnología y mejoramiento de procesos, pero el factor más importante es la disponibilidad de puntos de atención dentro de los complejos fronterizos. Se podría pensar que los puntos de atención deberían tender a infinito para que los usuarios no tengan tiempos de detención prolongados, sin embargo, la cantidad de puntos de atención dependen del espacio en las instalaciones y, en las nuevas construcciones, también dependen de la tasa máxima de ocupación de la ruta, como por ejemplo fue lo que definió la cantidad de islas de atención en el nuevo complejo fronterizo Los Libertadores, o sea su velocidad de atención.

Dentro de un complejo fronterizo, existe una secuencia de atención que está establecida según las funciones de cada servicio contralor de frontera. Esta secuencia primero permite el ingreso migratorio al país de los usuarios del sistema para que luego de estar formalmente en Chile, se

proceda a la fiscalización de instrumentos comerciales y seguridad agroalimentaria. En la Ilustración 13 se muestra el flujo tradicional en un control de frontera.

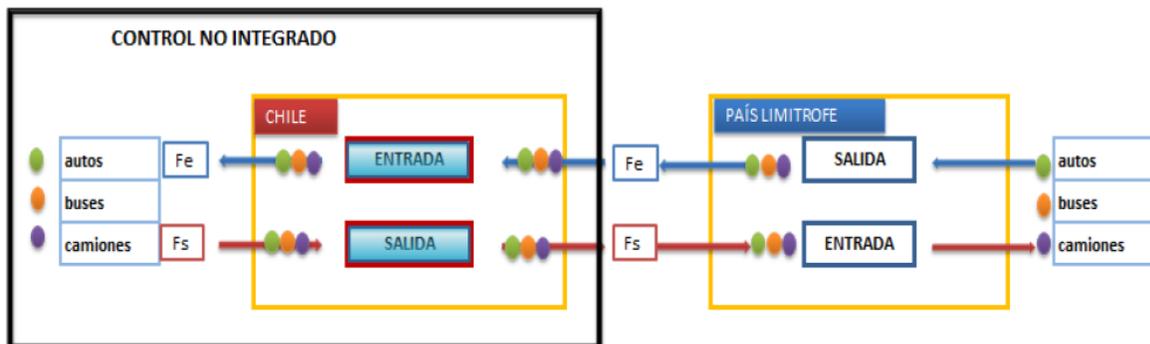
Ilustración 13: Control chileno estándar en frontera



Fuente: Unidad de Pasos Fronterizos

Para realizar el control de un usuario, independiente de su medio de transporte, existen tiempos de control definidos. Por lo anterior, la variabilidad en los tiempos completos de atención en un complejo de frontera no está determinado mayormente por los tiempos de control en sí, sino por las colas dentro del sistema. En la Ilustración 14 se muestra el modelo operacional de un sistema de control de frontera diferenciándolo por entrada o salida del país.

Ilustración 14: Modelo operacional general de un sistema de control de frontera



Fuente: Unidad de Pasos Fronterizos

Si se detalla de mejor manera la secuencia de control, en un control de entrada a Chile, con sus tiempos se obtiene lo siguiente:

- i. Cola de entrada: indeterminado, depende del complejo fronterizo.
- ii. Estacionar: indeterminado, depende del complejo fronterizo.
- iii. Cola de espera control migratorio: indeterminado, depende del complejo fronterizo.
- iv. Control migratorio: 40 segundos por pasajero.
- v. Cola de espera revisión documental Aduana: indeterminado, depende del complejo fronterizo.
- vi. Revisión documental Aduana: 3 minutos.
- vii. Cola de espera control físico vehículos y maletas: indeterminado, depende del complejo fronterizo.
- viii. Control físico vehículos y maletas: 20 minutos.
- ix. Salida

Considerando esta secuencia de control, la UPF ha determinado como tiempos óptimos de atención 15 a 20 minutos para automóviles, 60 a 90 minutos para buses de pasajeros y entre 7 a 10 minutos para camiones, y es a estos tiempos los que debe apuntar la UPF.

2.4. Composición del contexto

La gestión de la UPF se encuentra fuertemente definida por las leyes vigentes, asociadas a las bases normativas de trabajo relacionadas al Servicio de Gobierno Interior de la República, como también el Decreto N°1230, de 1990, del Ministerio de Hacienda, que establece las Aduanas y fija los puntos habilitados para el paso de personas y mercancías por las fronteras. Junto con lo anterior, definen el margen de trabajo de la UPF, los tratados internacionales asociados a la creación y establecimiento de los controles integrados de frontera, lo que rige la nueva inversión en pasos fronterizos. Además de la normativa antes mencionada, existen decretos de menor

envergadura que acuerdan el comportamiento asociado a pares de países y su manejo del paso fronterizo.

Respecto de los recursos tecnológicos, la UPF es la encargada de entregar el servicio de energía eléctrica, de internet, computadores y servicio de televigilancia a los servicios contralores. Junto con esto, provee equipos especializados de fiscalización como escáner para revisión de equipajes, densímetros, fibroscopio, camiones escáner, escáner térmico y bodyscan. Cabe destacar que los servicios contralores, también realizan adquisición de herramientas tecnológicas en los complejos fronterizos.

Es importante la gestión de la UPF, respecto de definir el trabajo del personal destinado a los complejos fronterizos (tanto nacionales como de países vecinos), pero resguardando que sus actuaciones no sobrepasen el marco legal, logrando una buena atención hacia los usuarios. Es en este punto donde existen los mayores conflictos para los equipos de coordinación local, ya que es posible existan conflictos entre servicios contralores y además tiene alta relevancia la seguridad interior del Estado, asociado al control de contrabando, y donde además se ha detectado la presencia de funcionarios de inteligencia extranjeros en algunos puntos chilenos de atención. Lo anterior, es manejado de manera estrictamente confidencial y con carácter de materia reservada.

Respecto de la importancia del control migratorio, el resguardo de la seguridad interior del Estado y la correcta atención a los usuarios, podemos recordar la crisis migratoria que hubo en Chile, a mediados del año pasado donde en 15 días llegaron al Complejo Fronterizo Chacalluta más de 1.800 venezolanos, la mayoría amparados bajo la Visa de Responsabilidad Democrática entregada por el Gobierno de Chile, de las que entre abril y julio del año 2018 ya se habían entregado 40.000. En este caso era necesaria una rápida atención, en especial porque dada la capacidad limitada de este control provocó que los usuarios alojaran en el complejo fronterizo en precarias condiciones, pero era necesario un férreo control dada la cantidad de contrabando y drogas que ingresan por este recinto.

Dado que la UPF es un organismo público, no tiene competidores. Sin embargo, es posible tomar como guía de su trabajo, o referente, al US Customs and Border Protection (CBP). La

justificación de esta comparación se basa en el contexto externo y la situación, tanto de Chile como USA, respecto de sus vecinos. Ambos países deben realizar un férreo control de frontera, que fomenta el intercambio comercial y el turismo, pero sin descuidar el control respecto del tráfico de drogas, migración ilegal, resguardo sanitario y contrabando.

Es importante señalar que, a diferencia de la CBP, la UPF coordina al personal destinado de las instituciones contraloras de frontera, mientras que la CBP tiene por sí misma las funciones de la UPF más las de los servicios contralores chilenos. Aún con esto, la CBP podría ser un referente para la UPF, ya que no hay ninguna institución de gobierno en el mundo con las funciones que tiene en este momento la institución chilena.

Respecto de los stakeholders de la UPF y siguiendo la subdivisión presentada (Johnson et al, 2011), se puede apreciar que las partes interesadas asociadas a la UPF, son variados, sin embargo, son estándar para todos los complejos fronterizos del país. En la Tabla 7 se muestran los stakeholders de la UPF o las instituciones con las que tiene relaciones, separadas por el entorno, Negocio, Socio/Político y Tecnológico.

Tabla 7: Stakeholders o partes interesadas de la UPF

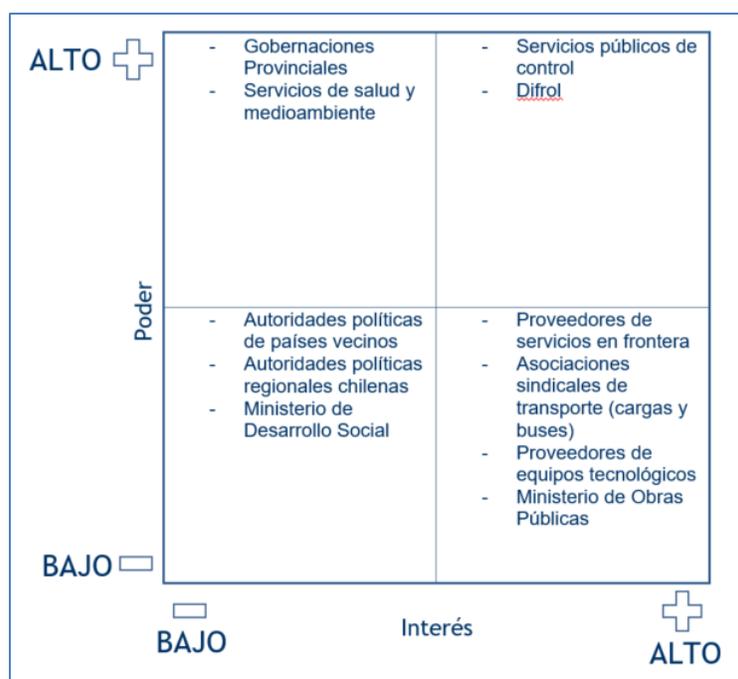
Entorno	Parte Interesada	Descripción	Poder	Grado de Interés
Negocio	Proveedores de servicios en frontera	Empresas que prestan diversos servicios como alimentación, aseo, gestión de residuos, trabajos de mantención, entre otros. Encontrar empresas que presten los servicios en plazo y costo es difícil, por las condiciones en que trabajan los servicios y la lejanía con los centros urbanos.	Bajo	Alto
	Servicios públicos de control	Servicios públicos que realizan labores de control en frontera. Son destinados a los complejos fronterizos y trabajan según las definiciones de la UPF.	Alto	Alto
	Gobernaciones Provinciales	Encargadas de las compras y adquisiciones de productos y servicios para los complejos fronterizos según instrucciones de la UPF.	Alto	Bajo
	Dirección de	Esta dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, guían	Alto	Alto

	Fronteras y Límites - Difrol	los acuerdos internacionales que rigen los complejos fronterizos.		
	Ministerio de Obras Públicas	Apoyo técnico para el desarrollo de proyectos de construcción en frontera.	Bajo	Alto
	Ministerio de Desarrollo Social	Aprobación de proyectos de construcción en frontera.	Bajo	Bajo
	Autoridades políticas de países vecinos	Son estas autoridades quienes de manera directa a los equipos de coordinación de la UPF o a través de Cancillería pueden realizar solicitudes o reclamos asociados a la gestión de los complejos fronterizos.	Bajo	Bajo
Socio político /	Organizaciones políticas regionales	Se refiere a Municipios e Intendencias que, sin tener decisión política sobre los complejos fronterizos, tienen poder político para dificultar o ser facilitadores en su funcionamiento	Bajo	Bajo
	Servicios de salud y medioambiente	Fiscalizan de manera periódica las instalaciones con el fin de evaluar se estén entregando las condiciones higiénicas a los funcionarios y usuarios, cumpliendo con las condiciones ambientales que fueron definidas para el funcionamiento de los controles en frontera.	Alto	Bajo
	Asociaciones sindicales de transporte (cargas y buses)	Representan los intereses de sus socios y buscan el paso rápido, ojalá con el mínimo control con el fin de pasar fácilmente y sin retrasos por el control. Representan los intereses de los empresarios que utilizan el paso fronterizo para prestar sus servicios.	Bajo	Alto
Tecnológico	Proveedores de equipos tecnológicos	Empresas que entregan los equipos avanzados tecnológicos para la facilitación de las tareas de control.	Bajo	Alto

Fuente: Elaboración Propia

Analizando la información anterior, es posible desarrollar la Matriz Poder-Interés para la UPF, cuyo resultado se puede ver en la Ilustración 15.

Ilustración 15: Matriz Poder/Interés de la UPF



Fuente: Elaboración Propia

Según lo analizado se puede concluir que los stakeholders ubicados en cuadrante Poder Alto / Interés Alto, son los actores claves para la UPF, ya que podrían intervenir directamente en cualquier decisión que tome la UPF respecto a modificación en los procesos de control o en la nueva estrategia que se pueda plantear. Es por esto que con los servicios públicos de control y la Difrol, es necesario que la organización negocie con ellos y pueda llegar a un acuerdo que logre impulsar o apoyar las nuevas definiciones.

Respecto de las Gobernaciones Provinciales, los Servicios de Salud y Autoridades Medioambientales, ubicados en el cuadrante Poder Alto / Interés Bajo, la UPF debiera mantenerlos en la posición que se encuentran, sin involucrarlos de manera que no aumente el interés que tienen en las actividades de los complejos fronterizos. Se debe cuidar que la nueva estrategia no los perjudiquen para que no opongan a ésta.

Para los stakeholders ubicados en el área de Poder Bajo / Interés Alto, como son los proveedores de servicios y equipos como también las organizaciones sindicales, la UPF debe mantenerlos

informados de los posibles cambios de estrategia, pero no será considerada su opinión en lo que se defina.

Finalmente para los actores con Poder Bajo / Interés Bajo, como son las Autoridades políticas regionales chilenas y de países vecinos, se mantendrá una vigilancia con el fin de asegurar que ni el poder ni el interés en las materias de la UPF crezca.

3. DECLARACIONES ESTRATÉGICAS

La UPF no cuenta con declaraciones estratégicas formales sino con la determinación de objetivos, estos los designa como lineamientos estratégicos:

- Promover una visión integradora en los pasos fronterizos, que vaya mucho más allá de la integración física. Desde este enfoque, fomentar la generación de sinergias en las actividades de control para que los diversos organismos controladores de frontera orienten su gestión y sus herramientas hacia una mirada de trabajo común.
- Fortalecer la institucionalidad de la UPF para ser capaces de perfeccionar la gestión que se realiza, creando procedimientos y mejores herramientas para lograrlo.
- Fortalecer los equipos de coordinación para que puedan representar los lineamientos estratégicos en la relación local y para que su trabajo sea reconocido transversalmente por los demás actores que tienen un rol en el control fronterizo.
- Realizar una gestión eficiente de equipos de trabajo que debe coordinar, considerando la diversidad propia de las personas y las diferencias en las condiciones locales de cada complejo. Con ello, potenciar el trabajo de estos equipos para mejorar sus procedimientos de toma de decisión, con visión integral y transversal del tema de control fronterizo y seguridad de los usuarios de los complejos.
- Conocer las necesidades y problemáticas locales de cada complejo, integrarlas con una mirada país, para de esta manera representarlas en las instancias de diálogo técnico y político en las que la UPF participa.
- Analizar la gestión de los complejos fronterizos a lo largo de Chile con una lógica de funcionamiento sistémico, para que la planificación de infraestructura que la unidad realiza sea capaz de generar soluciones de carácter nacional para la movilidad de personas y mercancías.
- Potenciar canales de comunicación con los usuarios de pasos fronterizos para entregarles información útil del control fronterizo y del estado de los pasos fronterizos.

Considerando todo lo anterior, la UPF cumple un rol integrador y facilitador, que reúne todas las funciones de los servicios públicos en frontera.

3.1. Análisis y definición Misión de la UEN

La misión de una organización es la “*definición integral y permanente del área de actividad de la empresa o corporación*” (Francés, 2006) o “*la razón de ser de la compañía y busca informar a los ejecutivos y empleados acerca del objetivo general que deben perseguir juntos*” (Kaplan y Norton, 2008). También define los negocios en los que “*pretende competir la compañía y los clientes a los que quiere servir*” (Hitt et al, 2015).

En atención a lo anterior, no se analizará una misión, ya que no existe, sino se definirá una misión para la UPF, que responda las preguntas claves (Kaplan y Norton, 2008):

- *¿Quiénes somos?:* organismo que facilita las funciones de los organismos contralores de frontera.
- *¿Qué hacemos?:* definir inversión en frontera y mantenerla, coordinar a los servicios públicos y acordar y ejecutar acuerdos internacionales, entregar servicios a las instituciones públicas, entregar información.
- *¿A quién atendemos?:* organismos públicos en frontera, turistas y usuarios que transportan carga.
- *¿Dónde atendemos?:* en todo el territorio nacional.

En atención a lo anterior, se propone la misión de la UPF como sigue:

“Facilitamos las funciones de los organismos públicos contralores de frontera tanto nacionales como de países vecinos, entregando servicios e información para el tránsito expedito y seguro en frontera para los usuarios en todo el territorio nacional”

3.2. Análisis y definición Visión de la UEN

La visión es una descripción de lo que quiere ser la empresa y, en términos generales, de lo que quiere lograr (Hitt et al, 2015). También “*define los objetivos a mediano y largo plazo de la organización, debería estar orientado al mercado y expresar como quiere empresa que el mundo la perciba*” (Kaplan y Norton, 2008)

Cómo ya fue señalado anteriormente, la UPF no tiene pares en los otros países de la región, ya que su administración es consolidada versus la segregada de los países vecinos. Por lo anterior, se encuentra mejor posicionada que sus pares en cuanto la gestión de los recursos.

La UPF no tiene una visión definida y, en base a lo indicado en la bibliografía (Kaplan y Norton, 2008), “*una organización gubernamental en su declaración de visión debería definir un objetivo desafiante que se relacione con su misión*”. Debería considerar tres componentes críticos:

- *Objetivo desafiante:* lograr que Chile sea líder regional en materias de facilitación y control fronterizo.
- *Definición de nicho:* organismos contralores y usuarios en tránsito.
- *Horizonte de tiempo:* para el año 2025.

Por lo anterior, se propone la siguiente visión para la UPF:

“Posicionar a Chile como líder regional latinoamericano en materias de facilitación y control fronterizo para el año 2025”

3.3. Definición de Creencias

Las creencias o valores de una organización son los ideales y principios colectivos que guían las reflexiones y las actuaciones de un individuo o grupo de individuos. “*Son los ejes de conducta de la empresa y están íntimamente relacionados con los propósitos de la misma*” (Martínez D. y Milla A., 2018). Los valores plantean el “*marco ético-social dentro del cual la empresa lleva a cabo sus acciones y forman parte de la cultura organizacional, estableciendo los límites en los cuales debe enmarcarse la conducta de los individuos pertenecientes a ella, tanto en el plano organizacional como en el plano personal*” (Francés, 2006).

La definición de valores o creencias de una organización, dado el contexto social actual, “*exige una conducta moral que va más allá de lo establecido en las leyes*” (Francés, 2006). Es por esto que es importante determinar adecuadamente las creencias de la UPF, ya que es este sistema de valores el que definirá la cultura organizacional y facilitará la implementación de la estrategia y el sistema de control de gestión que se defina.

En base a la descripción de la UPF, su contexto de trabajo y tareas que realiza, se proponen los valores compromiso, probidad, respeto y trabajo en equipo, los que se encuentran descritos en la Tabla 8.

Tabla 8: Valores para la UPF

Valores	Descripción
Compromiso	Comprometerse en la gestión de los complejos fronterizos, poniendo todas las capacidades de sus funcionarios a disposición de las actividades encomendadas y aportar con su esfuerzo para el normal funcionamiento de los puntos de control. Esto implica compromiso con los funcionarios públicos, respecto de la infraestructura y los servicios en frontera y, a los usuarios en frontera, facilitándoles el paso y compromiso con los ciudadanos chilenos, velando por la disminución de delitos en frontera o que ocurren a través de ella.
Probidad	Considera el actuar de sus funcionarios con honradez, integridad y rectitud en el desempeño de sus funciones, fomentando estos mismos valores en todos los funcionarios destinados en frontera.
Respeto	Tratar con respecto a los funcionarios de otras instituciones públicas y resguardar el

	trato respetuoso de los contralores de frontera a los usuarios, aceptando y valorando a los distintos usuarios, sin distinción de raza, sexo o condición originaria, reconociendo sus derechos. No permitir discriminación hacia los usuarios.
Colaboración	Fomentar el trabajo en equipo de los servicios de frontera, buscando el compañerismo y el desarrollo de un equipo de trabajo cohesionado. Buscar el logro de una cultura organizacional que identifique a los funcionarios con el control de frontera al que son destinados.

Fuente: Elaboración Propia

4. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Dadas las Declaraciones Estratégicas de la Unidad de Pasos Fronterizos definidas, para continuar con la formulación de la estrategia, es necesario realizar un análisis interno y externo de la organización.

FODA (Wehrich, 1982), es la sigla usada para referirse a una herramienta analítica que permite analizar la información disponible respecto a una organización, siendo útil para examinar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Este análisis representa un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares de la organización en estudio y el entorno en el cual éste está inserto. El análisis FODA se enfoca sólo hacia los factores clave para el éxito de la organización, resaltando las fortalezas y las debilidades diferenciales internas, como también las oportunidades y amenazas claves del entorno.

Para el análisis externo se utilizará un análisis PESTEL (Fahey y Narayana, 1986), que permitirá evaluar las dimensiones políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales y legales que afectan el actuar de la UPF, y así identificar las oportunidades y amenazas. Para el análisis interno se evaluarán los recursos y actividades, con que cuenta la UPF para el desarrollo de sus tareas y con estas se definirán las fortalezas y debilidades que tiene la institución.

Como se indicó del análisis externo, se obtendrán las oportunidades y amenazas, mientras que, del análisis de recursos y capacidades, se obtendrán las fortalezas y debilidades, que permitirán la construcción de un tablero FODA.

Lo anterior implica valorar el impacto de cada fortaleza y debilidad de la organización en las oportunidades y amenazas que le afectan desde el macroentorno. Además, permitirá evaluar de manera objetiva, no subjetiva, las relaciones entre las variables y poder asignar de mejor manera los recursos económicos de la UPF y así mejorar su posición competitiva.

4.1. Análisis Externo

Este análisis permitirá identificar las oportunidades y amenazas con las que cuenta la organización y que pueden impactar en sus decisiones estratégicas.

Tomando en cuenta el aumento de demanda en frontera detallado en los puntos anteriores, esto ha exigido un aumento de los recursos asignados por el Estado para las actividades de todas las instituciones públicas en frontera. Este aumento de presupuesto ha permitido la creación de áreas específicas dentro de las organizaciones, reflejando así un fortalecimiento sectorial respecto de materias fronterizas y que los servicios cuenten con personal directamente relacionado a frontera, que determina especialización y know-how en temas fronterizos. Esta visión transversal ha permitido considerar los pasos fronterizos y su tránsito como un elemento estratégico dentro de los servicios contralores y para el país, creando además programas específicos de financiamiento y actuación coordinada y colaborativa como es el Programa Nacional de Seguridad Pública, por lo que existe un **reconocimiento de la labor del control de frontera** por las instituciones relacionadas.

El aumento de instituciones en frontera antes declaradas, junto con la creación de unidades especializadas con el mismo objetivo (por ejemplo, unidades antidrogas) provoca conflictos en la secuencia de control que deben ser mediados por la UPF. Esto es también identificado como una amenaza a la gestión de los complejos fronterizos y es una tensión permanente en frontera, dados los **objetivos dispares en los servicios** de frontera. Sumado a esto, cada institución tiene objetivos propios que se busca cumplir en los controles, entre la facilitación fronteriza y el resguardo de la seguridad interior, por ejemplo, Aduanas y SAG buscarán realizar la mayor cantidad de controles y decomisos de elementos, mientras que PDI junto con controlar migratoriamente a las personas buscará el control expedito. A su vez, la UPF velará por el cumplimiento de los acuerdos internacionales y un control rápido, coordinando a los servicios con el fin de buscar el menor tiempo de estadía de los usuarios en el complejo fronterizo mediante el mejoramiento del clima organizacional en cada complejo fronterizo, por lo anterior se genera un trade off dentro de las instalaciones.

A lo anterior, es necesario agregar que ya que existen decisiones sectoriales que no pasan por aprobación del Ministerio del Interior. Este es el caso que justificó en el pasado la presencia temporal de Salud para el caso del AH1N1, y será un tema relevante para la apertura de los pasos de frontera por la pandemia COVID.

Dado el aumento de demanda, la creación de nuevas dependencias dentro de las instalaciones, mayor cantidad de funcionarios asignados, nuevos servicios prestando servicios implica un impacto en los servicios de habitabilidad e infraestructura requeridos a la UPF que corresponden a **requerimientos crecientes** en frontera, lo que en algunos casos implica instalaciones provisionales en espera de la construcción de las definitivas que para el Estado deberá tomar al menos 3 años.

Otro punto para destacar es que, tanto los usuarios como las autoridades políticas, perciben en el **complejo una identidad única**. Esto quiere decir que no identifican necesariamente cada institución sino el complejo fronterizo como punto de control, de hecho es Interior quién firma y da apoyo a los acuerdos internacionales en frontera. Esto puede favorecer el fortalecimiento de una institucionalidad propia por parte de cada complejo fronterizo, al no existir apreciación de los distintos servicios presentes y así permitir la identificación de los funcionarios públicos con el complejo fronterizo en el que cumple funciones. Esta es una oportunidad que es necesario explotar para generar mayor identificación de los funcionarios con el control y la búsqueda de éxito del complejo fronterizo sobre el éxito de la institución.

Considerando las situaciones sanitarias, recordando lo ocurrido hace algunos años con el H1N1 y la pandemia actual asociada al COVID, una amenaza clara a las funciones de la UPF es este tipo de eventos que dificulta el tránsito, incorporando nuevos servicios a la frontera y también modificando los procesos de control.

Otro elemento para analizar es el **equipamiento tecnológico** que adquiere la UPF para facilitar el control por parte de los contralores. El mejoramiento de las herramientas y equipos tecnológicos existentes en el mercado, junto con la disminución de los valores producto del aumento de oferta, dejando de lado los problemas cambiarios, lleva a que haya tecnología

disponible que puede adquirir la UPF y así apoyar a los distintos servicios de los complejos fronterizos para absorber mayor demanda y reducir los tiempos del proceso de control.

4.2. Análisis Interno

Para la identificación de las Fortalezas y Debilidades de la UPF, se realizará un análisis de recursos y capacidades de ésta, ya que se busca identificar las ventajas competitivas que posee. Mediante este trabajo se busca identificar los recursos y capacidades internas que posee la UPF, dado que son las capacidades internas de una organización las que entregan las condiciones habilitantes para su éxito.

La UPF cuenta con recursos tangibles e intangibles (capacidades), los que generan ventajas competitivas. Cabe destacar que al ser una institución pública no tiene competencia, pero si se pueden identificar las características necesarias comparándola con una institución similar en otro país como es la CBP USA.

El Ministerio del Interior, mantiene **funcionarios capacitados** en todos los pasos fronterizos del país, ya sea por medio de funcionarios civiles (UPF) o funcionarios policiales (Carabineros de Chile). Esta distribución permite generar estandarización de los procesos y cierto alineamiento con las decisiones de la autoridad central respecto de la atención en frontera. La capacitación es ejecutada por la UPF a nivel central pero también con la correcta contratación de las personas de acuerdo a las competencias que se requieren para los cargos definidos. Junto con lo anterior, cerca del 80% de los funcionarios en frontera ha sido contratado por competencias y el 100% de ellos es capacitado según el Plan de Capacitación definido cada año por la División de Gestión de Personas y la misma UPF.

Relacionado con el punto anterior, es posible indicar que el personal de la UPF ubicado en los complejos fronterizos, tiene dedicación exclusiva a esas tareas, lo que ha sido un esfuerzo de la unidad de negocios durante los últimos años. Además, cuentan con especialización técnica en su área y esta capacidad es reconocida por parte de los servicios contralores, dada su responsabilidad centrada en tema de inversiones, finanzas y gestión de los complejos fronterizos.

Además, es posible identificar que la totalidad de los complejos fronterizos cuentan con instalaciones para recibir tanto a funcionarios como usuarios, por lo que existe **capacidad de atención** a los clientes de la UPF en todo el territorio ya sea por los servicios de infraestructura como también los de habitabilidad. Aun cuando no todos dan cuenta de la demanda actual ni de las necesidades si cuentan con condiciones mínimas de atención. Cabe destacar que el no contar con infraestructura estandarizada en toda la frontera puede a su vez ser identificado como una debilidad. Esto se refiere a que al existir **infraestructura no homogénea** no es posible entregar las mismas condiciones de atención en todo el territorio.

Como ya fue señalado en el punto 4.1., junto con la decisión administrativa de creación de nuevas unidades de control dentro de las instituciones contralores, el aumento del tránsito en frontera, tanto en personas como mercaderías, generan de manera permanente nuevas demandas de dotación, infraestructura física y tecnológica, como también servicios. Esto ha llevado a requerir nueva y mejor infraestructura, como también mayor cantidad, o alcance, de los servicios que se deben entregar. Sin embargo, dada la estructura administrativa del Estado, en muchas ocasiones no es posible que la autoridad a nivel central reaccione adecuadamente para **aumentar los servicios** que se requieran, lo que dificulta y no permite que la UPF entregue los servicios para los que está mandatada.

Sin embargo, es posible identificar que no se cuenta con indicadores formales que den cuenta del funcionamiento del complejo fronterizo en cada etapa ni en su conjunto, sólo existen indicadores por cada servicio. **No existen mediciones formales** y cada institución funciona de manera separada, lo que no permite contar con información del proceso de control global, ni de funcionamiento del complejo fronterizo como identidad única.

Un hallazgo en este análisis es que, formalmente dentro del Estado, la **UPF no tiene liderazgo formal** sobre los otros servicios contralores en la frontera. El liderazgo con que cuenta es sólo por la jerarquía del Ministerio del Interior sobre los otros Ministerios, o por el liderazgo dado por las actuaciones de cada uno. Esta situación dificulta la tarea de coordinación que realiza la UPF en los complejos fronterizos.

4.3. Análisis del FODA

De acuerdo con el análisis realizado en los puntos anteriores se obtuvo una matriz FODA consolidada. A los resultados de este análisis, y de acuerdo a la metodología de la herramienta (Cancino, 2012), se puntuaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se levantaron, buscando correlacionar las variables, se utilizará una escala de 1 a 7 y se consolidó la información con el resultado que se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9: FODA cuantitativo

		Oportunidades	Reconocimiento de la labor del control de frontera por las instituciones relacionadas	Identificación de los complejos fronterizos como identidad única	Existencia de tecnología para mejorar procesos	Promedio	Amenazas	Objetivos dispares en los servicios de frontera	Requerimientos crecientes en frontera (nuevos servicios o caso pandemia)	Promedio
		O1	O2	O3		A1	A2			
Fortalezas	Contar con capacidad de atención en el sistema	F1	7	7	5	6,3	F1	4	5	4,5
	Personal altamente capacitado y especializado	F2	7	7	3	5,7	F2	5	5	5,0
	Promedio		7,0	7,0	4,0			4,5	5,0	
Debilidades	Falta de medición de procesos	D1	6	7	4	5,7	D1	7	3	5,0
	Infraestructura no homogénea a lo largo del territorio	D2	5	5	5	5,0	D2	3	6	4,5
	Dificultad para aumentar servicios dados amentos de demanda	D3	4	5	5	4,7	D3	4	7	5,5
	Liderazgo no formalizado	D4	7	7	4	6,0	D4	7	5	6,0
	Promedio		5,5	6,0	4,5			5,3	5,3	

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación presentada, se puede demostrar que contar con capacidad de atención en el sistema (infraestructura y servicios) como contar con personal capacitado y especializado, son fortalezas que tienen un alto impacto tanto en las oportunidades como amenazas identificadas. Por lo tanto, es una fortaleza que es necesario mantener y reforzar, controlando y realizando seguimiento a los procesos relacionados con la infraestructura, servicios de habitabilidad y la mantención de los planes de contratación de los funcionarios que se llevan a la fecha.

Contar con capacidad de atención en el sistema (infraestructura y servicios) tiene una correlación directa con el reconocimiento de la labor de la UPF en frontera como también con la identificación de los complejos como identidad única, ya que son las instalaciones físicas de la UPF donde se entregan los servicios para todos los organismos públicos y además son los funcionarios de la UPF quienes entregan información a los usuarios para la correcta toma de decisiones.

La adecuada entrega de infraestructura y servicios de habitabilidad permite que los funcionarios de los servicios públicos cuenten con espacios de atención y de descanso confortables, lo que refuerza la validación de la UPF como proveedor de servicios. Además, esta entrega de capacidades y mejoras en las instalaciones ayudaría a mejorar el clima laboral dentro de estas instalaciones, si es posible levantar de manera recurrente las necesidades de los funcionarios públicos y de los usuarios en tránsito y comprometiéndose en su ejecución en la medida de las posibilidades presupuestarias de la UPF.

Además, es posible apreciar que esta fortaleza es lo que permite también enfrentar de mejor manera la amenaza de requerimientos crecientes en frontera dada la entrega de infraestructura física extraordinaria, la entrega de servicios a las instituciones y también la gestión para la colaboración de las instituciones en cuanto a la presencias y destinación de funcionarios.

Respecto de las debilidades, se puede mencionar que la falta de un liderazgo formal afecta en una mayor medida las oportunidades, seguido por la falta de medición de los procesos. Dado que formalizar un liderazgo jerárquico requiere modificaciones legales, este se enfocará en el desarrollo de un sistema de gestión que permitirá obtener mejores y más rápidos resultados, haciendo participes a los funcionarios de las instituciones públicas en frontera del sistema de gestión que se construirá.

También es posible considerar que la debilidad Infraestructura no estandarizada o no homogénea en todo el territorio, afecta esta matriz. Esta asociación se encuentra justificada dado que es la infraestructura la que afecta la atención, la comodidad de habitabilidad de los funcionarios y la capacidad de albergar nueva infraestructura tecnológica.

Cabe destacar, y lo que es muy útil para el trabajo desarrollado, es que se identifique como debilidad la falta de un sistema de medición y control. Es una debilidad que puede ser transformada en fortaleza y permitiría evaluar cuantitativamente el funcionamiento y los procesos en cada complejo fronterizo.

A través del análisis desarrollado, es importante que la UPF pueda dentro de sus complejos fronterizos una cultura local que permita la identificación de los funcionarios con el complejo y así poder buscar metas comunes y mediciones consolidadas.

Con el objetivo de potenciar las fortalezas y oportunidades detectadas, minimizando las debilidades y amenazas, se identificaron las siguientes acciones para este análisis:

- Potenciar la inversión en infraestructura en los complejos fronterizos, tanto física como tecnológica, logrando la estandarización de los espacios.
- Fortalecer el rol de la UPF como prestador de servicios y coordinador de los servicios públicos en frontera.
- Mantener, potenciar y formar al capital humano existente en UPF.
- Implementar un sistema de gestión integrado.
- Relevar la formalización respecto de la jerarquía de la UPF en los controles de frontera.
- Buscar la identificación de los complejos de frontera como una identidad única.

5. FORMULACIÓN ESTRATÉGICA

Considerando la información que ya se ha levantado en los puntos anteriores, en este capítulo de desarrollará la formulación estratégica, que es el último punto necesario para cerrar la etapa, como la denomina Kaplan y Norton (Kaplan y Norton, 2008), Desarrollar la Estrategia.

Para realizar este capítulo se identificarán los atributos de la organización, identificando los que son clave y construyendo la curva de valor de la UPF. Considerando lo anterior se realizará la propuesta de valor, que es la declaración que permite conectar a la organización con sus clientes, para finalmente presentar de manera descriptiva la estrategia que se propone para la UPF.

5.1. Análisis de la curva de valor

Según información levantada en frontera, los siguientes atributos son los valorados por los clientes de la UPF:

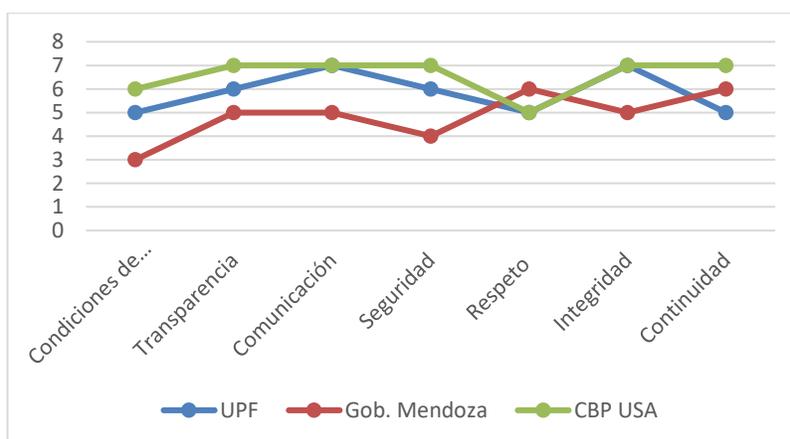
- *Condiciones de atención:* dados que los lugares en que están ubicados los puntos de control cuentan con condiciones adversas, la altura (que va desde 200 m.s.n.m hasta los 4.300 m.s.n.m), las temperaturas (que pueden llegar a los -16°C) y las condiciones climáticas, como es la alta radiación solar, en controles ubicados en el norte de Chile o en la Cordillera de Los Andes, o la lluvia en los controles del sur del país, es que durante el tiempo de espera los usuarios esperan contar con infraestructura que los resguarde adecuadamente de estas condiciones, junto con un mínimo de servicios en frontera (alimentación) y los funcionarios públicos deben contar con espacios acondicionados para el control como también con condiciones adecuadas de habitabilidad.
- *Transparencia en la gestión:* entregar un servicio con decisiones adecuadas y fundamentadas en las leyes vigentes, de manera que los funcionarios y usuarios tengan confianza en las decisiones que toma la UPF de actuaciones asociadas a la frontera.

- *Comunicación a tiempo:* dada la distancia de las ciudades cercanas a la frontera, los clientes esperan contar con la información suficiente respecto de la atención en los complejos fronterizos, en especial conocer de manera anticipada los cierres y aperturas, las demandas esperadas, entre otros, lo que es tarea de la UPF.
- *Seguridad en el control:* contar con un control que se orienta a la seguridad, los funcionarios y usuarios valoran los controles exhaustivos, aun cuando les tome unos minutos más en el control.
- *Respeto a los clientes:* los usuarios aprecian que sean tratados con respeto, independiente de su situación socioeconómica, etnia o país de origen.
- *Integridad en la actuación:* usuarios valoran el cumplimiento de las normas por parte de los funcionarios públicos y que de esta manera se les entregue un trato justo, sin crear expectativas en cuanto al servicio que entregan fuera de lo razonable.
- *Continuidad de los servicios:* los usuarios valoran que los complejos estén abiertos durante la mayor cantidad de tiempo de manera que puedan transitarlos cuando lo necesiten.

Con los atributos antes identificados, se realizará la curva de valor considerando dos servicios similares, el que entrega la Gobernación Provincial de Mendoza en el Complejo Fronterizo Los Libertadores y el que entrega la CBP USA, como una institución referente.

La curva de valor permite comparar a los servicios que se evaluarán en cuanto a su comportamiento frente a los atributos antes identificados. Se considera una escala de 1 a 7, donde 1 representa un atributo que no tiene o representa la institución y 7 indica que la organización presenta de manera completa el atributo que se está valorando.

En la Ilustración 16 se muestra la curva de valor para los clientes de la UPF.

Ilustración 16: Curva de valor Servicios Contralores UPF – Gobernación de Mendoza – CBP

Fuente: Elaboración Propia

De este gráfico, se puede concluir que el servicio entregado por la UPF es mejor frente a su par argentino, en todos los atributos de valor identificados para los funcionarios públicos de los países a excepción del atributo respeto. En este aspecto, el análisis nos permite suponer que más que un trato respetuoso es un tema de idiosincrasia, en general el trato de los funcionarios públicos chilenos es más formal que sus pares argentinos. En general los funcionarios argentinos son más relajados en sus controles y apelan a la comunicación. En Chile, esto no ocurre, los funcionarios son más duros en su trato frente a los usuarios.

Sin embargo, al comparar UPF con CBP USA, se puede apreciar que la valorización de los servicios de frontera es muy similar, lo que indica que la gestión realizada en los complejos fronterizos y hacia los clientes es positiva. Respecto de los funcionarios públicos, se puede apreciar que es mayor la valoración del servicio estadounidense en los atributos Condiciones de atención, Transparencia, Seguridad y Continuidad, esto es porque cuentan con mejores instalaciones de infraestructura y de equipamiento tecnológico lo que respalda los mejores controles de seguridad en su frontera, además cuentan con clima que es más favorable que el existente en Chile, lo desde el punto de vista de continuidad de la atención, la menor valoración en Chile se justifica porque existen condiciones cambiantes en alta montaña que no son avisadas con la suficiente antelación a los usuarios.

5.2. Selección de atributos clave

Para avanzar con la formulación estratégica, analizaremos los atributos con el fin de poder elegir cuales son los claves para la evaluación de las acciones de la UPF.

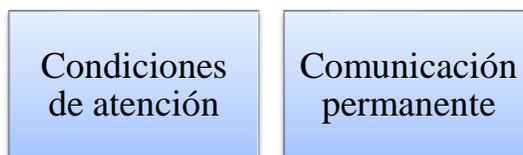
Los atributos Transparencia en la gestión e Integridad en la actuación, van de la mano con las bases del trabajo de cualquier funcionario, más aún de los funcionarios públicos los que deben velar por recursos que no son propios sino del Estado. Sin embargo, existen mecanismos dentro de la UPF que velan por el cumplimiento de estos atributos, como publicación de licitaciones en Mercado Público y también otras instancias de control financiero y administrativo. Junto con lo anterior, las acciones de la UPF están regidas (como todo el Estado) por la Ley de Transparencia lo que permite que cualquier interesado pueda consultar respecto de licitaciones, procesos o resultados.

El atributo Respeto a los clientes, también es inherente a la formación y capacitación de los funcionarios públicos. A esto es importante sumar la creación de OIRS (Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias) con las que cuentan todas las instituciones públicas, como también el importante rol que cumplen en esta materia las Redes Sociales. Por lo anterior, este atributo no será considerado como clave.

El atributo Continuidad de la Atención, no es un atributo sobre el cual la UPF tiene algún poder ya que depende de las condiciones climáticas de los pasos fronterizos y situaciones excepcionales, como huelgas o movilizaciones. Las acciones de la UPF en este caso se pueden incluir o complementar con Comunicación, dado que este atributo es el que puede ser gestionado por la institución, el cual es valorado por sus clientes, al cerrar oportunamente los pasos minimizando los riesgos a clientes y usuarios como también considerar la apertura cuando corresponda el tránsito en frontera.

Respecto del atributo Seguridad en el control, no es parte de las funciones de la UPF sino de los servicios contralores, por lo que no es un atributo para considerar.

Según el análisis anterior, los atributos que se consideran clave para la adecuada prestación del servicio son:



- *Condiciones de atención:* en este atributo la UPF presenta ventajas competitivas y es el atributo más valorado por sus clientes (funcionarios públicos y usuarios), además la mejora de este atributo depende exclusivamente por la gestión de esta organización. Esto se fundamenta en que la administración, mantención y construcción de infraestructura en los pasos fronterizos, corresponde a la UPF. Mejorar las condiciones existentes permite mejorar la calidad de vida (para los funcionarios) y de rapidez de atención a los usuarios lo que está directamente relacionado con ahorros de tiempo, que es el mayor beneficio social en el que se basa la inversión asociada a pasos fronterizos. En este punto también se incluyen otros servicios que presta la Unidad a los otros estamentos públicos, como es el alojamiento, aseo de las instalaciones, calefacción, mantención de los equipos o equipamiento o servicios de alimentación.
- *Comunicación permanente:* este es un atributo en que la UPF puede mejorar y es altamente valorado por los usuarios y el Estado. El basar la propuesta de valor en este atributo, permite a la UPF enfrentar de mejor manera los aumentos de demanda y movimientos migratorios entre países, como también la disminución de riesgos en frontera tanto para clientes como usuarios. La comunicación también se orienta al respeto de los acuerdos internacionales y su ejecución.

5.3. Declaración de la Propuesta de Valor

A partir de los atributos que se identificaron como clave para la UPF, se propone la siguiente propuesta de valor:

“Apoyamos los controles fronterizos con las **mejores condiciones de atención**, asegurando la **comunicación permanente con funcionarios y ciudadanos**”

Comenzando con la descripción de los atributos clave se puede indicar:

- *Control de frontera con las mejores condiciones de atención:* se atenderá a los clientes y usuarios en la frontera con condiciones de infraestructura adecuadas, resguardándolos y asegurando su salud. En cuanto a los funcionarios públicos, se les entregará las mejores instalaciones posibles con el fin de apoyarlos y asegurar una atención adecuada a la ciudadanía, que permitan un descanso adecuado y servicios de habitabilidad que les entregue confort es sus turnos. Para el logro de lo anterior se considerarán distintas mediciones. La primera consistirá en el cumplimiento del personal de instituciones públicas asignadas a frontera, el segundo considerará mediciones permanentes de cumplimiento de contratos y de confort de funcionarios. De acuerdo con las mediciones que se hagan, se tomarán decisiones respecto al financiamiento de iniciativas, como inversiones, firma de SLA, entre otros. Junto con lo anterior, es importante señalar que, dado el análisis estratégico realizado, para mejorar las condiciones de atención es necesario mejorar el clima laboral de colaboración que permita la creación de una cultura organizacional por cada complejo fronterizo que permita que los funcionarios públicos se sientan parte del control de frontera al que son destinados y con esto facilitar los procesos y la colaboración entre instituciones.
- *Comunicación permanente:* la comunicación con servicios y usuarios es posible de evaluar mediante dos medidas. La primera corresponde a evaluaciones dedicadas al impacto en los usuarios de la comunicación como encuestas, entrevistas a los ciudadanos o usuario incógnito, reclamos o usuarios en fila al cierre, y la segunda corresponde a la correcta implementación de puestos de control, esto se relaciona directamente con la correcta

comunicación con los servicios contralores al poder analizar la información disponible y, con esa información, disponer de habilitación de puestos de control que permitan anticipadamente cubrir la demanda proyectada. Respecto de los usuarios en tránsito es primordial con información a tiempo con el fin de minimizar los riesgos en frontera para quienes transitan por ella. Dentro de este punto se encuentran por ejemplo los cierres de frontera por mal tiempo en la alta montaña.

Como ya ha sido mencionado, el fortalecimiento del clima laboral en cada complejo fronterizo permitirá la identificación de los funcionarios públicos en frontera, más allá de su propia institución con la instalación donde prestan servicio. Así será posible mejorar el servicio de todo el complejo en frontera y complementar sus metas funcionarias específicas con las de funcionamiento general o dicho de otro modo lo que el usuario ve, que es una atención consolidada por parte de los servicios contralores. Este mejoramiento de clima está dirigido por el mejoramiento de las condiciones existentes mediante mejoras en infraestructura, servicios hoteleros y ambiente laboral.

5.4. Descripción de la estrategia propuesta para la UPF

Con la información desarrollada en los puntos anteriores, ya es posible conocer donde está hoy la UPF y que quiere entregar a sus usuarios, por lo que es posible ahora plantear la estrategia propuesta para la UPF.

Una de las alternativas que permitiría este logro es la creación de un Servicio Nacional de Frontera, que permitiría eliminar los conflictos internos producidos por desencuentros entre los servicios, unificar los presupuestos (potenciándolos), crear sinergias de funcionamiento y a su vez, mejorar los procesos de control, permitiendo disminuir los tiempos. Con esto se cumpliría la propuesta de valor al usuario y también los resultados esperados hacia el Estado. Sin embargo, esta estrategia no es realista, dados los cambios legales, normativos y culturales que se deberían realizar.

Por lo anterior, contar con una UPF moderna, ágil y protagonista, donde un adecuado manejo de la información, la transparencia y la trazabilidad de los resultados de los procesos es la estrategia que se tomará, fortaleciendo las acciones relacionadas con las condiciones de atención en los complejos fronterizos y la comunicación hacia los clientes.

Esto permitirá modernizar el servicio de control de frontera, haciéndolo más eficiente y así dar respuesta a nivel nacional de la propuesta de valor desarrollada, acorde a los nuevos tiempos, tecnologías y requerimientos de la ciudadanía a los servicios que entrega el Estado. La medición permitirá evaluar las brechas que existan entre las metas que se propongan y los resultados de los procesos como también lograr una mejora continua de los procesos, para lo anterior se definirán indicadores que serán aplicados a todos los complejos fronterizos. Ejecutar de manera eficiente los procesos de la UPF permitirá que el gasto público sea bien utilizado y a su vez bien invertido, en actividades, espacios o servicios que sean de mayor impacto para los clientes.

Esta eficiencia en los procesos mediante la creación de un sistema de control de gestión permitirá a la UPF mejorar en el cumplimiento de sus actividades, orientando sus inversiones y logrando una estandarización del servicio a nivel nacional. Esta estandarización considera entregar los mismos servicios a todas las instituciones públicas a lo largo del país sin distinción de lugar.

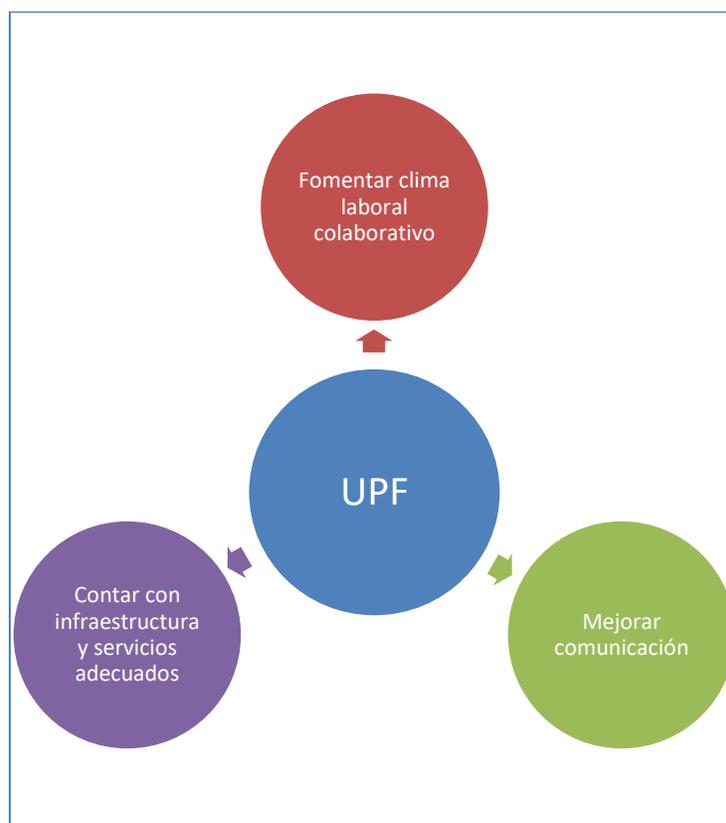
La estrategia basada en la definición de objetivos estratégicos y sus indicadores estará enfocada en tres pilares estratégicos que corresponderán a contar con infraestructura y servicios de habitabilidad para los clientes de la UPF, mejorar la comunicación y buscar un clima organizacional colaborativo, donde los tres pilares en su conjunto permitirán mejorar la gestión de la unidad.

Para lograr el cumplimiento, control y seguimiento de los objetivos que se plantearán se propondrán roles dentro de los equipos de trabajo tanto a nivel nacional como local. Entre ellos se puede nombrar del nivel central al encargado de proyectos de inversión y al encargado de administración, mientras que a nivel local los responsables de algunos objetivos serán el coordinador delegado y los encargados de mantención.

Además, se busca que cada complejo en frontera tenga una identidad única y que los funcionarios destinados a él se identifiquen con los resultados generales y no por institución. El fortalecimiento de una identidad única permite lograr un clima organizacional adecuado que permita un trabajo coordinado y cooperativo como ya fue analizado.

Según lo analizado, la estrategia de la UPF se resume como se muestra en la imagen siguiente.

Ilustración 17: Estrategia UPF



Fuente: Elaboración Propia

La estrategia presentada permitirá desarrollar sus acciones en 3 dimensiones:

- *Fomentar clima laboral colaborativo*: esta línea de acción busca generar dentro de cada complejo fronterizo una cultura que le permita a los funcionarios identificarse con él. De esta manera se logrará que los funcionarios busquen obtener buenos resultados a nivel de instalación, no sólo resultados de su institución. Esto no sólo provocará mejorar los tiempos

de atención, requisas, etc., sino también lograr un mejor ambiente de trabajo que impactará positivamente en los usuarios. Lograr avances en esta línea de acción dependerá de las acciones que se logren en cuanto a estandarización de los controles, desarrollo de una cultura organizacional local, mediciones comparativas, entre otros. Se plantea el desarrollo de planes de colaboración que deberán ser realizados por cada complejo fronterizo entre los equipos locales de coordinación y los servicios públicos que operan en las instalaciones.

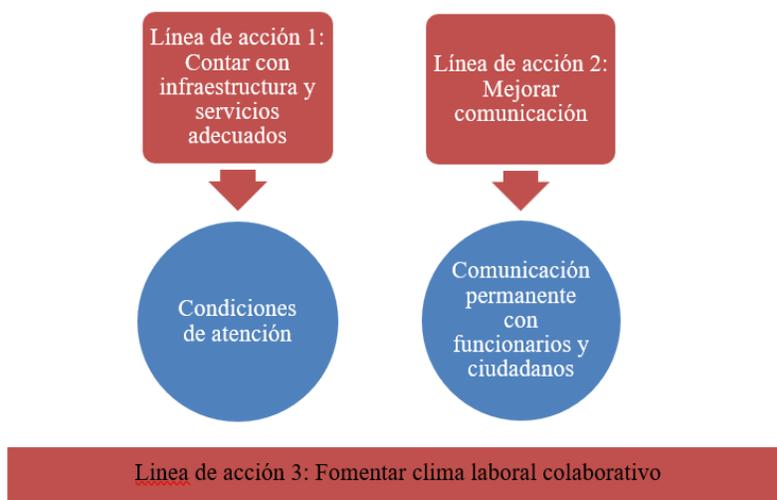
- *Contar con infraestructura y servicios adecuados:* contar con infraestructura adecuada permitirá a los funcionarios que trabajan en frontera atender con las mejores condiciones, resguardados del clima existente y en condiciones de confort para ellos y los usuarios de los pasos. Junto con lo anterior, dado que los funcionarios alojan en las instalaciones por al menos una semana (que lo que dura un turno), se buscará entregar condiciones de habitabilidad que entreguen descanso a los funcionarios, considerando áreas de esparcimiento y además servicios de hotelería estándar para todos los servicios por igual. Esto se logrará mediante la definición y seguimiento de los resultados de los principales procesos relacionados con la mantención y ejecución de proyectos de construcción, la ejecución de planes de mantención, la ejecución de programas de adquisición de equipamiento tecnológico y la adecuada entrega de servicios de habitabilidad (hotelería) que se entreguen. La responsabilidad de la ejecución de los objetivos que se planteen en esta dimensión dependerá del encargado de proyectos de inversión y de los equipos locales de coordinación.
- *Mejorar comunicación:* cómo ya se ha indicado es la UPF quién define, en acuerdo con los servicios públicos, las dotaciones en cada momento del año en frontera, adelantándose a los aumentos de demanda por períodos de contingencia o eventos especiales, mejorando la predicción con la información disponible. Estas mejoras en la predicción se lograrán considerando la información histórica y el comportamiento de los viajeros, cabe destacar que la definición de las dotaciones se realiza de manera conjunta con los servicios públicos. Es importante destacar que la definición de dotaciones es altamente sensible dado que es necesario equilibrar la atención de la demanda con la infraestructura existente que impone un límite. Junto con lo anterior, es la UPF, a través de las gobernaciones provinciales con la información que entrega Vialidad de MOP (Ministerio de Obras Públicas), quién realiza los cierre y apertura de frontera en caso de malas condiciones climática. Las novedades en esta

materia son avisadas mediante redes sociales, Twitter por parte de cada equipo de coordinación local y la UPF. Para contar con información consolidada se plantea la publicación en línea de esta información en la web de la unidad. Por lo anterior, el impacto que tiene en los usuarios asociado al tránsito y en los servicios públicos respecto de la disponibilidad de profesionales en frontera, que se busca mejorar la comunicación con mejorar el manejo de datos que permitan entregar información oportuna y ágil. La responsabilidad de esta dimensión dependerá de los equipos locales de coordinación.

Esta propuesta considera entonces, a nivel central el fortalecimiento de las acciones de la UPF, relacionadas con la Temática de Pasos y Complejos Fronterizos, haciéndose cargo de las funciones requeridas de Administración Financiera, Gestión de Proyectos de Inversión, Coordinación Intersectorial, Integración Internacional, Asesoría en materias legales y tecnológicas y Supervisión a nivel nacional.

Esta estrategia, se basa entonces en un conjunto de elementos interrelacionados que abordan distintos ámbitos y busca entregar las atribuciones requeridas para abordar de forma integral todos los aspectos relacionados con los Pasos y Complejos Fronterizos, relacionados con la instalación de un eficiente sistema de control de gestión y de esta forma mejorar el servicio que se presta y resolver una problemática de interés nacional e internacional.

El desarrollo de las líneas de acción antes mencionadas dan cuenta y permiten dar cumplimiento a la propuesta de valor establecida para la UPF según se muestra en la imagen siguiente.

Ilustración 18: Relación Estrategia-Propuesta de Valor UPF

Fuente: Elaboración Propia

Cómo se puede apreciar en la imagen anterior, los atributos antes identificados, **Condiciones de atención y Comunicación permanente**, son los que darán respuesta y permitirán cumplir con las líneas de acción antes identificadas dentro de la Estrategia.

6. MODELO DE NEGOCIO UNIDAD DE PASOS FRONTERIZOS

6.1. Descripción del modelo de negocio

Para describir el modelo actual de negocio se utilizará el modelo Canvas (Osterwalder y Pigneur, 2011). Este modelo permite representar gráficamente el esquema lógico en el cual la Unidad de Pasos Fronterizos se basa para alcanzar sus objetivos estratégicos entregando sus servicios a los usuarios.

El lienzo Canvas solicita analizar nueve elementos, los que serán analizados a continuación:

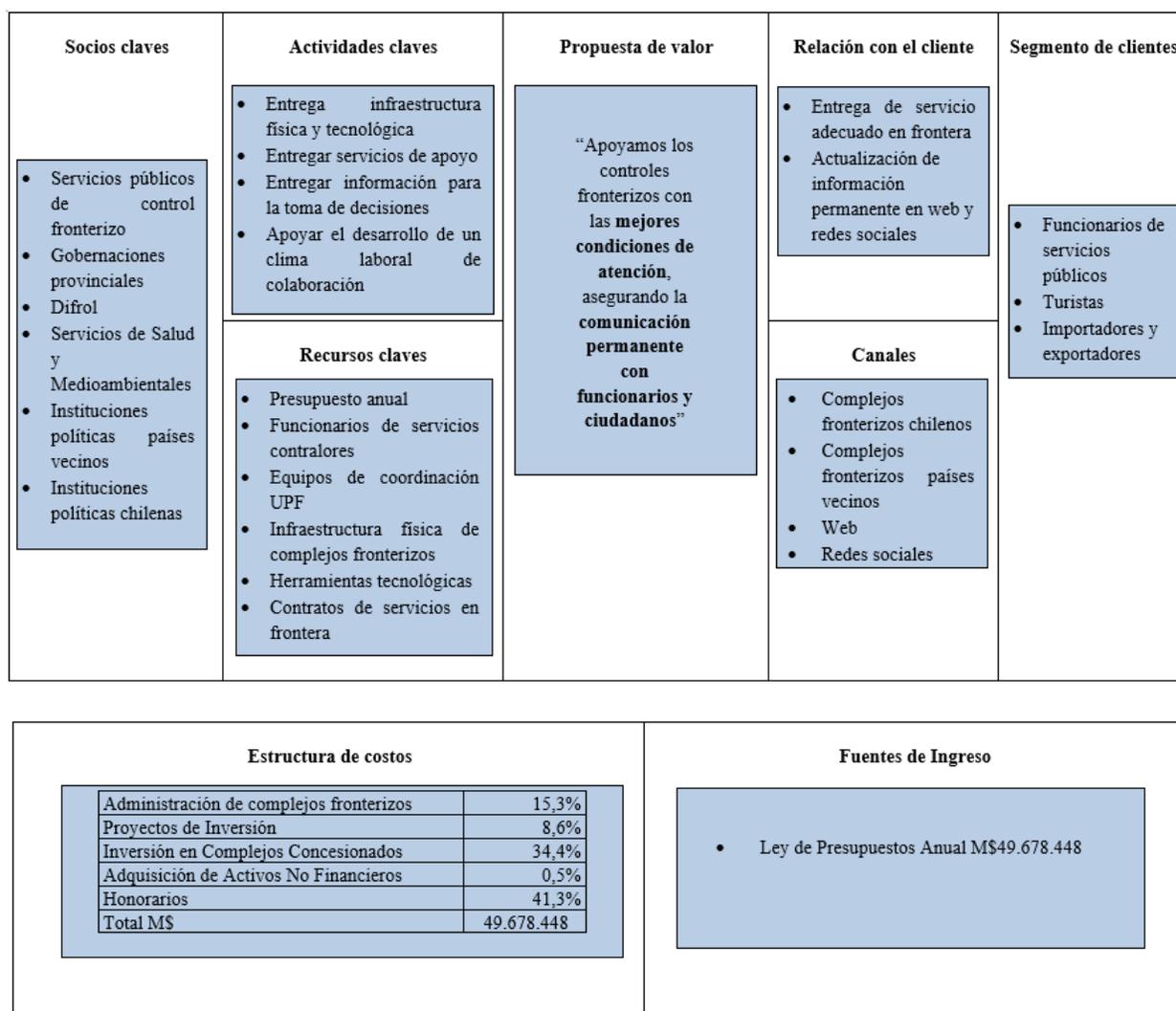
- *Segmento de clientes:* De acuerdo con la propuesta de valor antes definida y los análisis ya realizados, se puede identificar cómo clientes a los usuarios que transitan por la frontera independiente de su nacionalidad como también los funcionarios de los servicios públicos presentes en frontera.
- *Relación con el cliente:* Para los dos tipos de cliente definidos, se entregará un servicio de frontera que cumpla con sus expectativas en cuanto a entregar condiciones de atención adecuadas, como también habitabilidad. A lo anterior, se suma la permanente comunicación que se tendrá con ellos para definición de recursos para cumplir con la demanda y disminuir el riesgo en frontera. Con los funcionarios públicos también se reforzará y fomentará el trabajo colaborativo.
- *Canales:* Los servicios al cliente son entregados por los complejos de frontera tanto chilenos como de países vecinos, dependiendo el tipo de control de frontera del paso respectivo. Mientras que la información oportuna es atendida mediante la página web y las redes sociales existentes.
- *Actividades clave:* Se identifican como actividades clave de la Unidad de Pasos Fronterizos, la entrega de infraestructura física y tecnológica, información para la correcta toma de decisiones, servicio en frontera, apoyo en el control para una adecuada atención, representar a Chile en instancias de carácter internacional. De acuerdo con los numerosos acuerdos que son mejorados año a año, es necesario preocuparse de manera permanente de la del servicio

buscando siempre mejorarlo, desde la estandarización del control hasta las mejoras tecnológicas.

- *Recursos clave:* Los recursos clave para la Unidad de Pasos Fronterizos están dados por los importantes recursos que le son entregados para su administración, junto con los recursos humanos que prestan funciones en los complejos fronterizos como son los equipos de coordinación de la UPF que llevan y dan cumplimiento a los acuerdos con los países vecinos como también con las instituciones chilenas. Dadas las condiciones ambientales en que se realizan los controles, la infraestructura física en frontera es fundamental ya que sin ella no es posible cumplir con la calidad de atención a los usuarios. El último recurso clave identificado corresponde a las herramientas tecnológicas las que facilitan mejorar los tiempos de atención y aumentar el resguardo de la seguridad nacional.
- *Socios clave:* Dada la complicada ubicación jerárquica y relacional que tiene la UPF, los socios claves son muchos y variados. Dado lo anterior, estos se identifican como las Gobernaciones Provinciales a lo largo del país quienes realizan los pagos asociados a la administración de complejos fronterizos, la Dirección de Fronteras y Límites de Cancillería quién participa activamente de las negociaciones internacionales y entrega los lineamientos en esas materias. Dado que los acuerdos de funcionamiento de controles fronterizos no son unilaterales, es importante contar entre los socios clave con las autoridades políticas o tomadores de decisión de los países vecinos. Considerando además que las instalaciones de control se encuentran en sectores sin factibilidad de servicios y generalmente ubicados en parques nacionales y zonas protegidas, los Servicios de Salud y Medioambientales toman relevancia, respecto del control en los desechos o en las medidas asociadas al impacto ambiental y el cuidado del medioambiente.
- *Ingresos y Costos:* Finalmente, los ingresos para el funcionamiento vienen desde lo que es asignado en la Ley de Presupuestos Anual, mientras que la estructura de costos se presenta en el modelo.

Finalmente, con la información levantada, en la Ilustración 19 de muestra el Tablero Canvas de la UPF.

Ilustración 19: Tablero Canvas UPF



Fuente: Elaboración Propia

6.2. Descripción y análisis del modelo de negocio

De acuerdo con lo mencionado en el punto anterior, y la descripción y análisis de las dimensiones del negocio, se desarrollará la vinculación de cada una de ellas con los objetivos de la UPF y los atributos de la propuesta de valor.

Desde el punto de vista de los **segmentos de clientes** definidos, funcionarios públicos y usuarios de frontera, los atributos condiciones de atención y comunicación, se dan para ambos ya que se les entrega infraestructura y servicios (alimentación, aseo, etc). A su vez, a las instituciones públicas, se les entregan las estimaciones de demanda para la definición respecto de la cantidad de funcionarios en frontera dedicados que se requerirán en servicio y a los usuarios, información de las condiciones climáticas para un viaje seguro. Mientras que la relación con el apoyo tecnológico, sólo se da de manera directa con las instituciones públicas chilenas y de los países vecinos, aunque impactan también sobre los usuarios.

Si el análisis se enfoca en la **relación con el cliente**, el atributo “entrega de servicio adecuado en frontera” es entregado a los servicios en frontera buscando que sean estandarizados. Comunicación, cómo ya se describió en el párrafo anterior, se relaciona con los clientes mediante la entrega de información y el apoyo tecnológico, y además con la facilitación de los controles hacia los usuarios al considerar tecnológica menos invasiva y más segura también para los funcionarios públicos.

Desde el punto de vista de los **canales**, hacia los funcionarios públicos ésta se realiza principalmente mediante informes internos y hacia los usuarios, mediante las redes sociales de cada complejo fronterizo como también la web de la UPF. Dada la inmediatez que se producen algunos cierres y apertura de frontera es necesario mantener esta dualidad en la entrega de la información. Es importante destacar que, para las adquisiciones relevantes en los complejos fronterizos, éstas son informadas a la comunidad a través de prensa principalmente.

Respecto de las **actividades clave** es posible señalar que, relacionadas con la entrega de servicios, existe la entrega de infraestructura física y servicios de habitabilidad en frontera, mientras que, respecto de la comunicación, se encuentra relacionada con entregar información para la adecuada toma de decisiones. Además, se identifica como una actividad clave apoyar el desarrollo de un clima laboral de colaboración según el análisis estratégico antes realizado. Las actividades relacionadas con los servicios de habitabilidad se refieren a alojamiento, calefacción, equipamiento y equipos tecnológicos. Se destaca que dentro de las actividades clave se encuentra considerada el fortalecimiento del clima laboral en los complejos que permitirá ir mejorándolas.

Los principales **recursos clave** de la UPF para el cumplimiento de los atributos antes definidos, son los equipos de coordinación de la unidad ubicados en cada puesto de frontera. También son definidos como recursos clave el presupuesto anual asignado, la infraestructura física con que se cuenta y las herramientas tecnológicas adquiridas. Estos recursos se asocian a los tres atributos definidos.

Los **socios clave** de la UPF para el cumplimiento de todos los atributos antes definidos son las instituciones públicas. En condiciones de atención, dada la emergencia sanitaria, se suman los servicios de salud. Mientras que los socios clave en cuanto a comunicación son la Difrol (dad la comunicación con los países vecinos), las Gobernaciones Provinciales (por sus funciones administrativas), Vialidad (por su responsabilidad en cuanto a seguridad de las rutas) y Carabineros de Chile (por su presencia en los pasos donde no existen equipos de coordinación). Respecto del apoyo tecnológico, es posible sumar la Agencia de Inteligencia, por la coordinación y definición de equipamiento, y el Ejército de Chile por sus tareas en el resguardo de la frontera.

Respecto a los **ingresos**, estos son definidos anualmente mediante la Ley de Presupuestos del Estado, en cada uno de sus ítems y el gasto está predefinido de acuerdo con esa misma estructura que es presentada a Hacienda y el Congreso todos los años.

En la Tabla 10, se puede apreciar la relación entre el modelo de negocio y los atributos clave.

Tabla 10: Relación entre el modelo de negocio y los atributos

Dimensiones / Atributos	Condiciones de atención	Comunicación permanente
Segmento de cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios de servicios públicos • Usuarios 	
Relación con el cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de servicios en frontera 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de información permanente en web y redes sociales
Canales	<ul style="list-style-type: none"> • Complejos fronterizos chilenos • Complejos fronterizos países vecinos 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes sociales propias • Web
Actividades Clave	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega infraestructura física y tecnológica • Entrega de servicios de apoyo en 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega información para la toma de decisiones • Apoyar el desarrollo de un clima laboral

	frontera	de colaboración
Recursos clave		<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto anual • Funcionarios servicios contralores • Equipos de coordinación UPF • Infraestructura física • Herramientas tecnológicas • Contratos de servicios en frontera
Socios clave		<ul style="list-style-type: none"> • Servicios públicos de control fronterizo • Difrol • Servicios de Salud y Medioambientales • Instituciones políticas países vecinos • Instituciones políticas chilenas
Ingresos		<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuestos
Estructura de Costos		<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Inversión con o sin concesión • Adquisición de activos • Administración • Honorarios

Fuente: Elaboración Propia

6.3. Análisis Rentabilidad o Captura de Valor del Modelo de Negocio

La Unidad de Pasos Fronterizos es una institución pública orientada al apoyo a los servicios contralores en frontera. De acuerdo con lo presentado en las secciones anteriores, se puede apreciar que la estructura y su dependencia orgánica es compleja. Depende jerárquicamente de la Subsecretaría del Interior; administra recursos que son transferidos para su gestión administrativa (según requerimientos de la UPF) a las Gobernaciones Provinciales; ejecutan las actividades en frontera tanto el personal directo de la UPF como de los servicios contralores destinados a frontera –con sus dependencias propias- y finalmente, da cumplimiento a acuerdos internacionales que se toma entre distintos ministerios incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante DIFROL.

Dada la multitud de actores clave que se requieren para ejecutar las actividades en frontera, los análisis antes desarrollados y la estrategia definida, la coordinación de los servicios contralores

respetando sus funciones es la tarea primordial que debe realizar la UPF. No es sólo responsable de las condiciones de atención en frontera, sino de solucionar superposición de funciones y mantener el confort adecuado con climas adversos.

El contar con una estructura organizacional fortalecida, con un sistema de control integrado, buscando la creación de una cultura organizacional local, facilitaría el funcionamiento de los procesos en frontera y la relación con los clientes. Cabe destacar que es posible determinar indicadores de manera permanente, y esto se logrará con la alta capacitación de los equipos técnicos y la posibilidad de controlar y apoyar el trabajo colaborativo. Para que las actividades clave puedan desarrollarse, es necesario disponer de este personal especializado.

La relación entre los socios clave, son fundamentales para lograr dar cumplimiento de la propuesta de valor que tiene la UPF, pero es necesario priorizar los recursos presupuestarios con los que se cuenta para resguardar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, por lo que es necesario desarrollar y declarar un stratex. En este aspecto, y dada la contingencia Covid y la posible aparición de nuevos virus infecciosos de origen animal, es importante comenzar a visualizar el impacto de los controles sanitarios en frontera que a la fecha son temporales y esporádicos.

El tener un adecuado control presupuestario, permite disminuir las reticencias o mitigarlas en el caso de solicitar mayor personal en contingencias de alta demanda, lo que facilita que los servicios públicos se alineen a los objetivos de la UPF.

Los canales clave son los mismos para todos los usuarios, y esta información tiene un delicado equilibrio entre la seguridad en alta montaña versus la facilitación del turismo y el comercio internacional. Dado lo anterior, es posible ver que las asociaciones estratégicas son altamente influyentes para la ejecución de las actividades clave declaradas.

El cumplimiento de la mejora estratégica que se propondrá maximizará la eficiencia en los recursos estatales asignados a los distintos servicios en frontera, lo que además permitiría igualar

a las condiciones laborales de los distintos funcionarios y facilitar con ello el trabajo y la desconfianza entre las distintas instituciones.

7. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA UPF

La estrategia que se ha definido y la visualización del modelo de negocio de la UPF, permite avanzar en los objetivos estratégicos, los que serán mostrados mediante un mapa estratégico.

Kaplan y Norton (Kaplan y Norton, 2008), señalan que “un mapa estratégico describe el proceso de creación de valor mediante una serie de relaciones de causa y efecto entre los objetivos de las cuatro perspectivas del BSC (Balance Scorecard o Cuadro de Mando Integral)”.

7.1. Propuesta Mapa Estratégico

Para el desarrollo del mapa estratégico, las perspectivas que se consideran son: Servicios contralores y Ciudadanía, Procesos, Aprendizaje y Crecimiento, y Perspectiva Financiera. La perspectiva financiera está considerada en la parte inferior del mapa dado que al ser una institución estatal cuenta con un presupuesto fijo.

Para la UPF, como organización pública, sus declaraciones estratégicas se basan en la atención de sus usuarios y de qué manera gestiona la organización para dar cumplimiento a ellas. Por lo anterior, los objetivos estratégicos de las perspectivas de ciudadanía, procesos internos y aprendizaje y crecimiento van a estar orientados al cumplimiento de la misión y propuesta de valor.

Considerando los dos clientes definidos, instituciones públicas en frontera y ciudadanía, y según el análisis desarrollado en los capítulos anteriores, es posible definir que los objetivos hacia el cliente deben estar enfocados en proveer adecuadas condiciones de atención, relacionados con la infraestructura y servicios que se entregan, cómo también en la entrega de información para la toma de decisiones.

Enfocándonos en la Perspectiva de Procesos, es necesario desarrollar nueva infraestructura física y tecnológica que venga a reemplazar la que se encuentra obsoleta, ya sea como una reposición o como un mejoramiento, lo que además permitirá alojar la nueva infraestructura tecnológica que

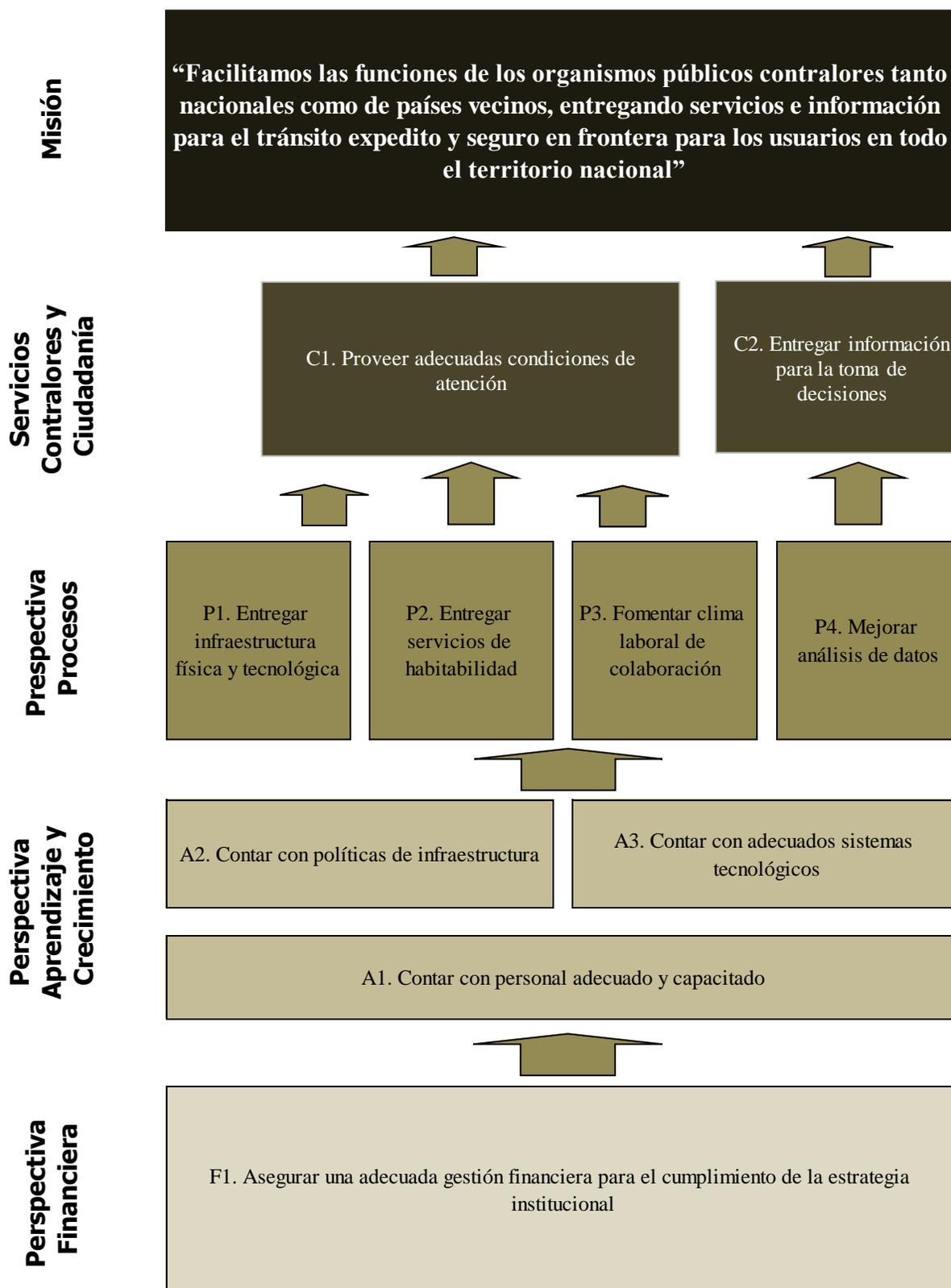
se adquieran. Desde el punto de vista de mantención de los espacios y componentes tecnológicos existentes, es necesaria la eficiencia desde el punto de vista de los servicios que se contraten como es aseo, mantención de equipos y equipamiento, alimentación, etc. El aporte desde la perspectiva de procesos a la entrega de información estará dado por el adecuado análisis de datos (información histórica y contingencias) cómo también el apropiado relacionamiento de la UPF con los servicios contralores chilenos y vecinos. A lo anterior se suma como parte de esta perspectiva el fomentar el clima laboral de colaboración dentro de los complejos fronterizos.

Respecto de la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, es el personal capacitado, contar con sistemas tecnológicos y finalmente contar con políticas de infraestructura que permita estandarizar los espacios a lo largo de todo el territorio.

La Perspectiva Financiera, cómo todas las instituciones públicas sin ingresos, debe basarse en la eficiente gestión financiera, basada en la correcta ejecución de los recursos existentes y en la proyección de gastos informados y autorizados mediante la Ley de Presupuestos Anual.

El mapa estratégico de la UPF se ha definido como se muestra en la Ilustración 20.

Ilustración 20: Mapa Estratégico UPF



Fuente: Elaboración Propia

7.2. Relación Causa-Efecto Mapa Estratégico

En las siguientes tablas se explicará las relaciones causa-efecto para cada una de las perspectivas del mapa estratégico de la UPF.

Tabla 11: Relación Causa-Efecto Perspectiva Financiera

Perspectiva	Causa	Efecto	Descripción de la Relación
Financiera	F1. Asegurar una adecuada gestión financiera para el cumplimiento de la estrategia institucional	A1. Contar con personal adecuado y capacitado	Permite contar con personal capacitado en temas específicos de control de frontera, que definan y ejecuten de manera eficiente las tareas asignadas
		A2. Contar con políticas de infraestructura	Permite entregar condiciones físicas que entreguen espacios estandarizados y adecuadamente mantenidos para el control, espacios de esparcimiento y vivienda para los clientes en frontera
		A3. Contar con adecuados sistemas tecnológicos	Permite ejecutar acciones que mejoren el control y facilitan el clima laboral, además de contar con los equipos e información para su análisis

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 12: Relación Causa-Efecto Perspectiva Aprendizaje y Crecimiento

Perspectiva	Causa	Efecto	Descripción de la Relación
Aprendizaje y Crecimiento	A1. Contar con personal adecuado y capacitado	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica	Para entregar confort en la atención para funcionarios y usuarios, contar con personal adecuado permite ejecutar los planes de mejoramiento y reaccionar reactivamente en caso de emergencias
		P2. Entregar servicios de habitabilidad	Desarrollando bases de licitación que recojan las necesidades de los clientes y buscando la mejora solución para el Estado y realizar el seguimiento y cumplimiento de los contratos
		P3. Fomentar clima	Contar con personal adecuado permitirá

		laboral de colaboración	un trato adecuado que permita escuchar las necesidades de los clientes institucionales, buscarles solución y mediar en la resolución de conflictos
		P4. Mejorar análisis de datos	Para adelantarse a las contingencias en frontera tanto climáticas como de demanda, es necesario contar con personal capacitado y con experiencia que pueda interpretar los datos y transformarlos en información
	A2. Contar con políticas de infraestructura	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica	Permite el desarrollo de espacios estandarizados, sin diferenciar entre servicios contralores, además de considerar servicios homogéneos dentro de cada complejo y a lo largo del territorio
	A3. Contar con adecuados sistemas tecnológicos	P4. Mejorar análisis de datos	Busca la integración entre los sistemas de los distintos servicios, por ejemplo, traspaso automático de información entre instituciones, como también la adquisición de equipamiento tecnológico para mejorar la gestión operacional y de información ya que facilitan el control.

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 13: Relación Causa-Efecto Perspectiva Procesos

Perspectiva	Causa	Efecto	Descripción de la Relación
	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica	C1. Proveer adecuadas condiciones de	Permite atender con cierto confort a los usuarios en frontera, resguardándolos de las condiciones climáticas existentes, con esto se da un servicio donde se trata con respeto y de manera igualitaria a todos los usuarios en tránsito. Estas mismas condiciones son entregadas a los funcionarios además de los servicios de habitabilidad que se les entrega.

Procesos	P2. Entregar servicios de habitabilidad	atención	Para los clientes se debe entregar habitaciones adecuadas para el descanso y zonas de esparcimiento considerando lo turnos en que se los envía a frontera que van de 7 a 10 días, junto con lo anterior el servicio de alimentación y limpieza (esto también aplica para las áreas comunes ocupadas por los usuarios) es parte de las condiciones de habitabilidad mínima que se busca entregar. A lo anterior, se puede sumar contratos de mantención, calefacción, agua potable, etc.
	P3. Fomentar clima laboral de colaboración		Permite mejorar las condiciones de control buscando una cultura local e identificación de los funcionarios con el complejo fronterizo en el que prestan funciones.
	P4. Mejorar análisis de datos	C2. Entregar información para la toma de decisiones	El correcto análisis de datos que permitan estimar la demanda y la definición de las dotaciones, junto con la respuesta bilateral a estas estimaciones y relaciones fuertes y respetuosas con los países vecinos permite entregar información valiosa a los mismos que aseguran el cumplimiento. Junto con la entrega de información a usuarios para un viaje seguro.

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 14: Relación Causa-Efecto Perspectiva Servicios Contralores y Ciudadanía

Perspectiva	Causa	Efecto	Descripción de la Relación
Servicios Contralores y Ciudadanía	C1. Proveer adecuadas condiciones de atención	Facilitar las funciones de los organismos públicos	Entregar las mejores instalaciones posibles a la ciudadanía y sus distintos usuarios, facilitando el tránsito y el comercio, con un mínimo tiempo de estadía en la frontera considerando las condiciones existentes, además con el uso de tecnología que desincentive el tránsito de mercaderías ilícitas por frontera y los ingresos ilegales como la trata de personas
		Entregar servicios	Para utilizar el tiempo de los funcionarios en las labores asignadas y no en otras funciones que serán entregadas por UPF como alimentación, limpieza u otros. Además de entregar a los funcionarios el mismo tipo de servicio independiente de la institución pública a la que pertenezcan.
	C2. Entregar información para la toma de decisiones	Asegurar tiempos mínimos de atención y seguridad en la ruta y el paso por frontera	Entregar el servicio de control con los mínimos tiempos posibles, dada la estimación de demanda y dotaciones de los servicios, además informar a los usuarios con el tiempo en caso de cierre de frontera.

Fuente: Elaboración Propia

8. DISEÑO DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA UPF

Para el mapa estratégico declarado, se presentará un sistema de medición del desempeño que permita monitorear la correcta implementación de la estrategia. Para esto se definirán indicadores que nos permitan conocer si se está cumpliendo con los objetivos propuestos, ya que “podemos describir los indicadores como medidas estándar que se usan para evaluar y comunicar los resultados obtenidos en comparación con los esperados” (Martínez D. y Milla A., 2018).

Estos indicadores se presentarán en un Cuadro de Mando Integral, que mostrará los indicadores de manera asociada al mapa estratégico desarrollado, desarrollando una propuesta de Medición del Desempeño.

En la perspectiva Servicios Contralores y Ciudadanía, se definieron 5 indicadores. De ellos, 2 serán evaluados mediante una encuesta a ambos clientes, los que están relacionados con la **Proveer adecuadas condiciones de atención** como son infraestructura física, infraestructura tecnológica, alimentación, calefacción, aseo, alojamiento, etc., para la atención de la ciudadanía y el desempeño de los servicios contralores. Estos dos objetivos serán evaluados mediante la creación y ejecución de una encuesta que será entregada a los funcionarios públicos y a los usuarios en tránsito.

Respecto de la **Entrega de información para la toma de decisiones**, esta se dividirá en 3 indicadores. El primero de ellos consistirá en una medición que permita evaluar la entrega de información a tiempo a las instituciones en frontera con el fin que puedan definir los grupos de trabajo y personal dedicado según las temporadas ordinarias y además los eventos contingentes o extraordinarios. Asociado a este indicador, se ha definido otro que permita evaluar la calidad de la información entregada por lo que se mide la desviación entre la estimación y la demanda efectiva. El tercer indicador da cuenta de los cierres de frontera, esto se refiere a que, dadas las proyecciones climáticas, maquinarias, personal, entre otras, el personal de UPF realiza cierres de frontera impidiendo el paso. Esta acción busca resguardar la seguridad de los pasajeros en la alta cordillera midiendo los cierres de frontera a tiempo que disminuyan los viajes por la frontera con condiciones climáticas adversas y disminuyendo a su vez la necesidad respecto de albergar a

personas en tránsito en los complejos fronterizos en caso de malas condiciones climáticas, por lo que debe ser decreciente en el tiempo. Los objetivos en este punto estarán relacionados con el desarrollo de informes locales colaborativos para la definición de la demanda y las dotaciones como también los relacionados con los cierres de frontera.

Lo anterior señalado, se resume en la tabla siguiente que muestra la Medición del Desempeño para la perspectiva de Servicios Contralores y Ciudadanía.

Tabla 15: Medición del Desempeño para la Perspectiva Servicios Contralores y Ciudadanía

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Métricas	Metas	Frecuencia	Iniciativas Estratégicas
Ciudadanía	C1. Proveer adecuadas condiciones de atención	Encuesta de satisfacción de los usuarios sobre la experiencia en el control de frontera (evaluado con nota de 1 a 7) Incluida en Anexo 9	$\frac{\sum \text{notas}}{\text{Total encuestas}}$ <u>Escala Likert</u> 1: Totalmente en desacuerdo 2: En desacuerdo 3: Ni de acuerdo ni en desacuerdo 4: De acuerdo 5: Totalmente de acuerdo	≥ 6	Semestral	Plan de trabajo integral para evaluar las distintas dimensiones existentes de acuerdo al diseño inicial
		Evaluación de funcionarios de servicios públicos respecto de la infraestructura y servicios de apoyo entregado en frontera	$\frac{\text{Promedio de evaluaciones de funcionarios}_{\text{año } t}}{\text{Promedio de evaluaciones de funcionarios}_{\text{año } t-1}}$	> 1	Semestral	Plan de trabajo integral para evaluar las distintas dimensiones existentes de acuerdo al diseño inicial
	C2. Entregar información la toma de decisiones	Entrega de informes de demanda	$\frac{\text{Informes de demanda entregados a tiempo}}{\text{Nº total de informes de demanda entregados}} \times 100\%$ Se considera entrega a tiempo el envío formal a los servicios contralores con al menos 5 días de anticipación a la contingencia	≥ 95%	Semestral	Informe colaborativo reservado para demanda proyectada
		Desviación de la información entregada	$\frac{\text{Estimación de demanda estimada}_{\text{año } t}}{\text{Demanda efectiva}_{\text{año } t}}$	≥ 1	Semestral	Informe colaborativo reservado para demanda proyectada
		Cierres de frontera	$\frac{\text{Pasajeros atendidos en frontera por cierre}_{\text{año } t}}{\text{Pasajeros atendidos en frontera por cierre}_{\text{año } t-1}}$	< 1	Anual	Informe colaborativo con instituciones chilenas y de países vecinos para cierre de frontera

Fuente: Elaboración Propia

En la perspectiva de Procesos se han definido 6 indicadores que buscan el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados.

Para el objetivo **Entregar infraestructura física y tecnológica**, se han considerado tres indicadores. El primero corresponde al Cumplimiento del Plan de Inversiones, lo que permite medir el cumplimiento de diseño, construcción, mejoramiento o remodelaciones asociadas a proyectos en complejos fronterizos y que se relaciona directamente con la ejecución del subtítulo 31 de la Ley de Presupuestos. El segundo y tercer indicador están relacionados con la correcta

ejecución de planes de mantenimiento en los activos, los que se deben documentar, en cuanto al cumplimiento de los programas preventivos y la calidad de los mismos, lo que se refleja en la ejecución de mantenciones reactivas.

En cuanto a **Entregar servicios de habitabilidad**, está relacionada con el cumplimiento de los compromisos que se tomen localmente con los servicios contralores relacionados con el Plan de trabajo colaborativo que se debe realizar en cada punto de control y que busca fortalecer el clima laboral, entre estos pueden ser aumento en servicios de hotelería, cambios en pautas de alimentación, mejoras en espacios comunes, entre otras.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el **Fomentar clima laboral de colaboración**, dentro de las instalaciones, es un factor crítico para la UPF dado que no existe una jerarquía formal de las otras instituciones públicas en frontera, por lo que la cooperación se puede lograr medir mediante este indicador que impulsará las acciones colaborativas que se busca. El mejoramiento del clima laboral busca mejorar la atención general del paso de frontera hacia los usuarios en tránsito y esto se logrará mediante mejoras en infraestructura, servicios u actividades específicas de colaboración que serán acordadas por cada paso fronterizo en base a sus necesidades específicas. Los dos últimos objetivos serán evaluados de acuerdo a los compromisos que se tomen dentro del acuerdo de trabajo colaborativo que se desarrolle con los servicios públicos.

Respecto de **Mejorar el análisis de datos**, el indicador considerado se basa en la ejecución correcta de las proyecciones de demanda que se entregan a los servicios contralores. La información entregada debe permitir a las instituciones públicas determinar el número de funcionarios asignados a los controles de manera que reduzca las situaciones de colapso. Esto se determina con los tiempos de espera de los usuarios de frontera. Si una proyección de demanda se basó en la información emitida por la UPF y es equivocada, los tiempos de espera serán mayores que el estándar definido.

Tabla 16: Medición del Desempeño para la Perspectiva Procesos

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Métricas	Metas	Frecuencia	Iniciativas Estratégicas
Procesos	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica	Cumplimiento de Plan de Inversiones	$\frac{\text{Nueva infraestructura ejecutada}}{\text{Nueva infraestructura proyectada}} \times 100\%$	$\geq 70\%$	Anual	Plan de Inversión en Complejos Fronterizos
		Cumplimiento de planes de mantenimiento	$\frac{\text{Número de acciones de mantenimiento realizadas a tiempo}}{\text{Número de acciones de mantenimiento programadas}} \times 100\%$	$\geq 90\%$	Anual	Plan de Mantenimiento a nivel nacional
		Calidad de acciones de mantenimiento	$\frac{\text{Acciones de mantenimiento reactivas realizadas}_{\text{año } t}}{\text{Acciones de mantenimiento total realizadas}_{\text{año } t-1}}$	< 1	Anual	Plan de Mantenimiento a nivel nacional
	P2. Entregar servicios de habitabilidad	Cumplimiento de compromisos con servicios públicos	$\frac{\text{Número de compromisos ejecutados}}{\text{Número de compromisos planificados}} \times 100\%$	$\geq 80\%$	Anual	Plan de trabajo colaborativo de fortalecimiento del clima laboral
	P3. Mejorar análisis de datos	Disminuir error en la proyección de flujos	$\frac{\text{Proyecciones de flujo informadas correctamente}_{\text{año } t}}{\text{Proyecciones de flujo informadas correctamente}_{\text{año } t-1}}$	> 1	Anual	Informe colaborativo reservado para demanda proyectada
P4. Fomentar clima laboral de colaboración	Cumplimiento servicios habitabilidad	$\frac{\text{Contratos realizados e implementados}}{\text{Contratos proyectados}} \times 100\%$	$\geq 80\%$	Anual	Plan de trabajo colaborativo de fortalecimiento del clima laboral	

Fuente: Elaboración Propia

Enfocándose en la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, se han definido dos indicadores para cada objetivo.

Para el objetivo de **Contar con personal adecuado y capacitado**, se buscará que las contrataciones de los funcionarios de los equipos de coordinación cumplan con el perfil profesional que se ha definido para ello como también que se capaciten según el plan de capacitación que anualmente definirá la UPF para lograr mejoras en las habilidades blandas de esos mismos equipos. Estos objetivos se basarán en el plan de capacitación y los perfiles de contratación que se definan.

Respecto de **Contar con políticas de infraestructura**, se ha considerado la inclusión de un estándar relacionado con las áreas útiles para nuevos proyectos con el fin de que todos los servicios a lo largo del territorio cuenten con el mismo espacio disponible.

Mientras que, para **Contar con adecuados sistemas tecnológicos en frontera**, se buscará mejorar los sistemas existentes como también cumplir con la adquisición de activos tecnológicos

que permitirá estar a la vanguardia en el control de frontera facilitando a su vez el trabajo de los servicios contralores.

Tabla 17: Medición del Desempeño para la Perspectiva Aprendizaje y Crecimiento

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Métricas	Metas	Frecuencia	Iniciativas Estratégicas
Aprendizaje y Crecimiento	A1. Contar con personal adecuado y capacitado	Porcentaje de funcionarios capacitados	$\frac{\text{Número de funcionarios capacitados}}{\text{Número de funcionarios en terreno}} \times 100\%$	≥ 80 %	Anual	Plan de capacitación anual UPF
		Cumplimiento de contratación según perfil	$\frac{\text{Número de funcionarios contratados según perfil}}{\text{Número de funcionarios contratados}} \times 100\%$	≥ 90 %	Anual	Perfiles equipos de coordinación UPF
	A2. Contar con políticas de infraestructura	Implementación de estándar en infraestructura	$\frac{\text{Nuevos proyectos desarrollados bajo estándar}}{\text{Nuevos proyectos desarrollados}} \times 100\%$	≥ 90 %	Anual	Plan de Inversión en Complejos Fronterizos
	A3. Contar con adecuados sistemas tecnológicos en frontera	Cumplimiento adquisición de equipamiento tecnológico	$\frac{\text{Inversión efectiva en adquisición}}{\text{Inversión planificado en adquisición}} \times 100\%$	≥ 90 %	Anual	Plan de trabajo nacional de adquisición de activos tecnológicos (a 5 años)

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, para la perspectiva financiera, y lograr el cumplimiento del objetivo **Asegurar una adecuada gestión financiera**, se definieron dos indicadores que permitirán contar con los recursos suficientes para ejecutar las iniciativas y objetivos estratégicos. El primero corresponde la conseguir la aprobación de los recursos anuales que se necesitan mediante una adecuada y justificada presentación a las autoridades que aseguren su aprobación y el segundo corresponde a la ejecución del presupuesto asignado anual.

Tabla 18: Medición del Desempeño para la Perspectiva Financiera

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Métricas	Metas	Frecuencia	Iniciativas Estratégicas
Financiera	F1. Asegurar una adecuada gestión financiera para el cumplimiento de la estrategia institucional	Obtención de presupuesto para la ejecución de acciones	$\frac{\text{Presupuesto asignado}}{\text{Presupuesto solicitado}} \times 100\%$	≥ 90 %	Anual	Plan de Presupuesto anual
		Ejecución del presupuesto asignado	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto asignado}} \times 100\%$	≥ 95 %	Anual	Plan de Presupuesto anual

Fuente: Elaboración Propia

La búsqueda del cumplimiento de los indicadores definidos en las tablas anteriores permitirá cumplir los objetivos estratégicos definidos en el Mapa Estratégico, lo que servirá como punto de partida para el despliegue de la estrategia planteada.

9. DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA

El despliegue de la estrategia definida hacia toda la organización es la base para el éxito en su cumplimiento. Es necesario que los objetivos estratégicos planteados permeen a todas las áreas funcionales mediante la definición de indicadores específicos que apoyen el objetivo estratégico. Es por lo anterior que el desdoblamiento estratégico “es el primer paso para lograr el compromiso individual con la estrategia de la unidad de negocio” (Kaplan y Norton, 2008).

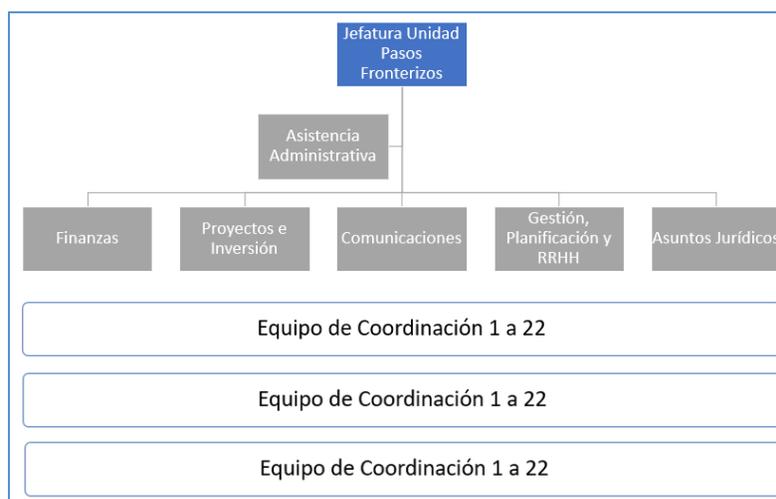
En este capítulo, se presentarán las principales áreas funcionales de la UPF, el flujo de actividades que realizan y las funciones específicas que se analizarán.

9.1. Funciones de la UPF

La UPF tiene una estructura organizacional mixta, donde existe un grupo de trabajo de nivel central

que tiene las divisiones funcionales: finanzas; proyectos de inversión (infraestructura); comunicaciones; gestión, planificación y recursos humanos; y el área destinada a la gestión jurídica. La Ilustración 24, muestra el esquema organizacional de la UPF con sus divisiones funcionales.

Ilustración 21: Esquema organizacional UPF



Fuente: Elaboración Propia

Como se muestra en la ilustración anterior, las divisiones funcionales del nivel central de la UPF son: jefatura; finanzas; proyectos de inversión (infraestructura); comunicaciones; gestión, planificación y recursos humanos; y el área destinada a la gestión jurídica.

Los objetivos de cada una de estas divisiones son:

- *Jefatura:* liderar, coordinar y desarrollar estrategias y líneas de acción, con el fin de modernizar y estandarizar los actuales procesos claves de la Unidad. Relacionado con todos los objetivos estratégicos a nivel nacional.
- *Finanzas:* a cargo de la distribución de los recursos asignados al programa Administración de Complejos Fronterizos (subtítulo 24, ítem 03, asignación 012) contemplado en la Ley de Presupuesto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Relacionado con los objetivos estratégicos respecto de las acciones de mantención, servicios de habitabilidad y la gestión financiera a nivel nacional.
- *Proyectos de Inversión:* desarrollar proyectos de infraestructura relacionados con los complejos fronterizos del país. Relacionado con la infraestructura física y tecnológica a nivel nacional.
- *Asuntos Jurídicos:* asesorar a la UPF mediante el análisis y estudio en materias de derecho administrativo general, derecho público financiero y derecho ambiental que se relacionen con la gestión de los pasos fronterizos a nivel nacional.
- *Comunicaciones:* gestionar las comunicaciones de la Unidad de Pasos Fronterizos, para mantener informada a la comunidad respecto de materias asociadas al control fronterizo y del estado de los pasos fronterizos implementadas.
- *Planificación, control de gestión y recursos humanos:* asesorar y apoyar a la Unidad de Pasos Fronterizos en materias asociadas a su cargo. Relacionado con las acciones de clima laboral, el análisis de datos y los equipos de coordinación locales, todo lo anterior consolidado a nivel nacional.

Respecto de los equipos de coordinación, son 17 y atienden a 27 complejos fronterizos dentro del país, y tienen una estructura organizacional genérica.

Ilustración 22: Estructura organizacional Equipos de Coordinación

Fuente: Elaboración Propia

Las descripciones de cada cargo dentro de los equipos de coordinación son:

- *Coordinador Delegado:* coordinar la acción de los distintos servicios públicos y la administración de las dependencias existentes en los Complejos Fronterizos a cargo y en particular el servicio de atención que se entrega a los usuarios, por ejemplo definición de puestos de atención (los que son móviles), apertura y cierre de complejos entre otros. Relacionado con los objetivos asociados a la entrega de información, el análisis de datos, el clima laboral y la gestión financiera, todo esto dentro de los complejos fronterizos a cargo.
- *Coordinador Asistente:* subrogar al Coordinador Delegado en la coordinación de los distintos servicios públicos y la administración de las dependencias existentes en él y en particular el servicio de atención que se entrega a los usuarios. Relacionado con los mismos objetivos que el coordinador delegado.
- *Encargado de Mantenición:* administrar el uso, mantenimiento, reparación y medidas de seguridad y prevención de riesgos, referentes a los equipos e instalaciones existentes en el (los) complejo(s) fronterizo(s). Relacionado con los objetivos asociados a mantención y habitabilidad en los complejos fronterizos donde se presten funciones.
- *Administrador:* subrogar al Coordinador Delegado o Coordinador Asistente en la coordinación de los distintos servicios públicos y la administración de las dependencias existentes en él y en particular el servicio de atención que se entrega a los usuarios. Relacionado con los mismos objetivos que el coordinador delegado.

- *Asistente Administrativo*: apoyar en materias administrativas las diferentes actividades y requerimientos. Relacionado con los mismos objetivos que el coordinador delegado.

Es importante destacar que los funcionarios públicos en frontera que pertenecen a los servicios públicos antes detallados a nivel local tienen una relación horizontal directa con los equipos de coordinación mientras que las jefaturas a nivel nacional son las que tratan directamente con la UPF.

9.2. Flujo de actividades

Para ejemplificar el flujo de actividades dentro de la UPF, si se toma el atributo “Adecuadas condiciones de atención”, el cumplimiento de este atributo se puede realizar en dos flujos que se presentan a continuación.

9.2.1. Condiciones de atención en instalaciones existentes

Para mejorar las condiciones de atención de una instalación existente, el flujo de actividades será el siguiente:

- *Paso 1: Funcionarios públicos / usuarios a equipo de coordinación*
En este paso se levantará la necesidad de mejora de acuerdo al estándar definido mediante solicitud por parte de los funcionarios o los usuarios, o incluso los equipos de coordinación, quienes manifestarán a los funcionarios locales de la UPF los requerimientos (esto también puede ser levantado directamente por los equipos de coordinación). Este requerimiento es evaluado por el encargado de mantenimiento o el coordinador, considerando su envergadura y presupuesto.
- *Paso 2: Equipo de coordinación a UPF*
El coordinador informará a Finanzas de la UPF respecto de la necesidad levantada, solicitando presupuesto para la ejecución de dichas mejoras.

- *Paso 3: UPF*

El encargado de finanzas evaluará la solicitud, de acuerdo con criterios técnicos formales conocidos por los equipos de coordinación para adjudicar o no los recursos que permitan su ejecución.

- *Paso 4: UPF a equipo de coordinación*

UPF informa respecto de aprobación o no de la solicitud presentada a los equipos de coordinación.

- *Paso 5: Equipo de coordinación*

En caso de ser aprobado, el coordinador gestiona la ejecución de los trabajos.

9.2.2. Condiciones de instalación en nuevas instalaciones

En el caso de que las mejoras de infraestructura consideren la construcción de nuevas instalaciones el proceso es más largo y sólo considera acciones por parte de la UPF con los servicios contralores y Ministerio de Obras Públicas. A continuación, se describe un proceso simplificado:

- *Paso 1: UPF*

UPF evalúa la necesidad de construcción de nuevas instalaciones. Esta necesidad puede ser levantada directamente por la UPF, los equipos de coordinación, las Gobernaciones Provinciales, Intendencias, autoridades políticas o servicios contralores.

- *Paso 2: UPF a Dipres*

UPF incluye en su presupuesto anual los recursos asociados al diseño y/construcción de un nuevo complejo fronterizo.

- *Paso 3: UPF a Servicios Públicos*

Una vez que se encuentra el presupuesto aprobado, UPF levanta con los servicios a nivel nacional las necesidades espaciales de las nuevas instalaciones.

- *Paso 4: UPF a MOP*

Con los requerimientos de los servicios más otros requisitos legales, UPF oficia a MOP para la definición del programa arquitectónico.

- *Paso 5: UPF a MDS*

Con todos los antecedentes establecidos por el Sistema Nacional de Inversiones, UPF ingresa al Ministerio de Desarrollo Social los requerimientos para el diseño y/o construcción de un nuevo complejo fronterizo.

- *Paso 6: UPF a Dipres*

Con la recomendación de MDS para el proyecto, UPF solicita a Dipres el decreto que permite licitar dicho proyecto.

- *Paso 7: UPF a MOP*

UPF envía toda la información a MOP para la ejecución de la licitación del proyecto.

- *Paso 8: MOP a UPF*

MOP envía los estados de pago para que sean visados y cancelados por UPF a los contratistas que estén realizando las obras.

- *Paso 9: UPF a equipos de coordinación y servicios contralores*

Una vez finalizado el proyecto UPF hace entrega a la coordinación y servicios de las nuevas instalaciones para ser utilizadas como marcha blanca, bajo la vigilancia de la División de Inversiones.

- *Paso 10: Explotación de los proyectos*

Pasa a explotación los activos ejecutados a la coordinación local de los complejos fronterizos para su correcta mantención.

9.3. Selección de funciones a analizar

Dado que es crítico el desempeño de la unidad funcional de la UPF destinada a ejecutar los proyectos de inversión, lo que además está en los objetivos estratégicos de la organización, es que se elegirá la División de Proyectos de Inversión para la presentación de un despliegue de la estrategia definida.

El segundo grupo que se elegirá es el Área de mantención de los equipos de coordinación para poder visualizar y entender la importancia de la mantención en la infraestructura, especialmente dado lo lejano de los complejos fronterizos a los centros urbanos.

El lograr desplegar la estrategia a todas las divisiones funcionales, de la UPF a nivel central y local, es necesario para poder llevar a cabo el principal objetivo identificado para la Unidad de Negocios que es el alineamiento horizontal, no sólo de la institución sino con los servicios contralores. Este alineamiento busca lograr que la información sea compartida con el fin de lograr la implementación de un sistema de gestión que entregue información que permita la creación de culturas organizacionales locales que permitan la identificación de todos los funcionarios con el control de frontera al que han sido destinados.

La alineación operativa que es la horizontal, se logrará mediante la firma de acuerdos de cooperación con los Servicios Contralores, donde se incluirán SLA (acuerdos de nivel de servicio).

10. DEFINICIÓN DE LOS DESEMPEÑOS DE LAS UNIDADES FUNCIONALES

En base a los análisis ya realizados en los capítulos anteriores, en este punto se definirán y presentarán los objetivos estratégicos y operacionales de la División de Proyectos de Inversión de la UPF a nivel central y el Área de Mantenimiento de los equipos de coordinación.

Para las unidades funcionales antes nombradas, se desarrollarán tableros de control que reflejarán el desempeño desde una perspectiva operacional, con lo que los responsables de cada unidad puedan obtener retroalimentación sobre los resultados obtenidos y el desempeño alcanzado.

Estos tableros de control permitirán identificar los indicadores por lo que serán evaluados las unidades funcionales y su aporte a los objetivos estratégicos definidos en el mapa estratégico.

10.1. División de Proyectos de Inversión

Los objetivos de esta División están orientados a proveer la infraestructura física y tecnológica necesaria que permita entregar los espacios adecuados para el control en frontera protegiendo a los usuarios que transitan por la frontera, como también los espacios considerados como hotelería para quienes usan las instalaciones. También es necesario considerar la ejecución de los proyectos de inversión de la UPF mediante su cumplimiento presupuestario, pero también la realización de las actividades formales de los proyectos de inversión de manera de reducir y optimizar los tiempos de aprobación asociados a las tramitaciones administrativas de los mismos. Cabe destacar que el presupuesto asignado en la Ley respectiva para proyectos de inversión ha disminuido de manera importante en el último tiempo, pasando de un 100% a un 9% en el transcurso de 8 años, como es posible ver en el Anexo 9, por lo que es importante definir objetivos e indicadores asociados al proceso y que se orienten a recuperar la inversión de años anteriores.

Cómo ya fue presentado, la División de Proyectos de Inversión, tiene como función el desarrollar proyectos de infraestructura relacionados con los complejos fronterizos del país, entregando las

condiciones de atención adecuadas tanto a funcionarios como usuarios del sistema. En la tabla que se presenta a continuación, se presentan los objetivos de la División y su relación con los objetivos estratégicos de la UPF.

Tabla 19: Relación Objetivos Operacionales a Objetivos Estratégicos Proyectos de Inversión

Perspectiva	Objetivos División	Relación con Mapa Estratégico UPF
Servicios Contralores y Ciudadanía	CP1. Entregar a explotación nueva infraestructura CP2. Entregar nuevo equipamiento tecnológico	C1. Proveer adecuadas condiciones de atención
Procesos	PP1. Levantar requerimientos de infraestructura PP2. Diseñar y ejecutar licitación de proyectos PP3. Administrar contratos de inversión	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica
Aprendizaje y Crecimiento	AP1. Definir estándar en materia de infraestructura AP2. Obtener Decreto de Inversión a tiempo	A2. Contar con políticas de infraestructura A3. Contar con adecuados sistemas tecnológicos
Financiera	FP1. Ejecutar presupuesto asignado	F1. Asegurar una adecuada gestión financiera para el cumplimiento de la estrategia institucional

Fuente: Elaboración Propia

Se asocia al objetivo estratégico C1, los objetivos de división denominados **Entregar a explotación nueva infraestructura** y **Entregar nuevo equipamiento tecnológico** dado que mediante nueva infraestructura física y tecnológica es posible entregar condiciones de atención adecuadas a los usuarios.

Desde el punto de vista de procesos, se identificaron 4 objetivos para la División de Inversión que impactan al objetivo estratégico P1. El objetivo **Levantar requerimientos de infraestructura**, considera un adecuado levantamiento de equipos de trabajo en los complejos

fronterizo incluyendo también una proyección de demanda a 10 años con el fin de contar con los espacios adecuados a futuro. El segundo objetivo **Diseñar y ejecutar licitación de proyectos**, incluye de manera directa la ejecución de proyectos de inversión tanto físicos como tecnológicos. El tercer objetivo denominado **Administrar contratos de inversión**, considera la gestión de los proyectos de inversión en ejecución que permita entregar en plazo y forma las instalaciones.

Para la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, esta división contará con dos objetivos que impactarán en los objetivos estratégicos A2 y A3, estos son **Definir estándar en materia de infraestructura**, que busca igualar los espacios asignados para los funcionarios públicos en cuanto a espacio destinado según cargo como también las áreas destinadas a los usuarios según el flujo proyectado y en cumplimiento con la Ordenanza General de Urbanismo. Además, se medirá el objetivo **Obtener decreto de inversión a tiempo**, que busca agilizar y optimizar mediante la eficiencia en la presentación de antecedentes administrativos los decretos gubernamentales correspondientes que permiten la ejecución de proyectos de inversión.

Finalmente, la división contará con un objetivo desde el punto de vista financiero relacionado con el cumplimiento del objetivo estratégico F1, que corresponde a **Ejecutar presupuesto asignado**, éste considera el cuidado en el cumplimiento de la ejecución presupuestaria como también la adecuada proyección que debe ser incluida dentro de las solicitudes anuales.

10.2. Área de Mantenimiento

El Área de Mantenimiento dentro de la UPF tiene la función de administrar el uso, mantenimiento, reparación y medidas de seguridad y prevención de riesgos, referentes a los equipos e instalaciones existentes en el (los) complejo(s) fronterizo(s).

Los objetivos operacionales de esta Área están orientados a la mantención de la infraestructura física y tecnológica de los activos en frontera. Esto se logra mediante la ejecución de planes de mantención mediante personal capacitado y contratado mediante el cumplimiento de los perfiles definidos para los cargos.

La tabla a continuación muestra el despliegue de la estrategia a un tablero operacional del Área.

Tabla 20: Relación Objetivos Operacionales a Objetivos Estratégicos Área de Mantenición

Perspectiva	Objetivos División	Relación con Mapa Estratégico UPF
Servicios Contralores y Ciudadanía	CM1. Contar con instalaciones operativas CM2. Contar con equipos operativos	C1. Proveer adecuadas condiciones de atención
Procesos	PM1. Cumplir con planes de mantención preventiva PM2. Realizar mantenciones correctivas en el tiempo definido	P1. Entregar infraestructura física y tecnológica P2. Entregar servicios de apoyo
Aprendizaje y Crecimiento	AM1. Realizar capacitaciones con proveedores	A1. Contar con personal adecuado y capacitado
Financiera	FM1. Ejecutar presupuesto asignado	F1. Asegurar una adecuada gestión financiera para el cumplimiento de la estrategia institucional

Fuente: Elaboración Propia

Al igual que en la División de Inversiones, asociado al objetivo estratégico C1, dentro del Área de Mantenición existen objetivos funcionales que facilitarán su cumplimiento. En este caso, se han definido dos objetivos, el primero es **Contar con instalaciones operativas** y el segundo es **Contar con equipos operativos**. Ambos permitirán evaluar la calidad en la entrega de servicios a contralores y usuarios que permita entregar **adecuadamente** los servicios en frontera.

Desde la perspectiva de procesos, para esta área se definieron 2 objetivos funcionales que permitirán cumplir los objetivos estratégicos P1 y P2. El primero de ellos es **Cumplir con planes de mantención preventiva**, que considera cumplir los planes definidos para esto y considera las mantenciones que se realizan para asegurar la continuidad en el funcionamiento de los equipos y equipamiento de los complejos fronterizos. El segundo es **Realizar mantenciones correctivas a tiempo**, que considera reaccionar de manera eficiente en plazo y recursos para corregir el funcionamiento de equipos y equipamiento de los edificios en caso de falla inesperada.

En la perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, se definió un objetivo que apoya el objetivo estratégico A1. En este caso, corresponde a **Realizar capacitaciones con proveedores**, para el equipo de trabajo local relacionado con mantención. Este objetivo funcional permitirá contar con personal en conocimiento de los programas de mantención a los equipos asignados a las instalaciones y su actualización permanente.

Finalmente, al igual que la división presentada en el punto anterior, el Área de Mantención contará con un objetivo desde el punto de vista financiero relacionado con el cumplimiento del objetivo estratégico F1, que corresponde a **Ejecutar presupuesto asignado**, éste considera el cuidado en el cumplimiento de la ejecución presupuestaria como también la adecuada proyección que debe ser incluida dentro de las solicitudes anuales.

11. DEFINICIÓN DE LOS DESEMPEÑOS DE LAS UNIDADES FUNCIONALES

En base a los análisis ya realizados en los capítulos anteriores, en este punto se presentará un sistema de medición del desempeño donde se incorporarán los indicadores de las áreas operacionales que permitirán su evaluación, para las unidades definidas en el punto anterior.

11.1. Medición del Desempeño de la División de Proyectos de Inversión

A continuación, se presentarán indicadores para los objetivos operacionales de la División de Proyectos de Inversión lo que permitirá medir y controlar las operaciones de la esta unidad funcional, asociadas a los objetivos antes definidos. Estos indicadores se presentan en la Tabla 21.

Tabla 21: Tablero de Control División de Proyectos de Inversión

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia	Iniciativa Estratégica
Servicios Contralores y Ciudadanía	CP1. Entregar a explotación nueva infraestructura	Cumplimiento de entrega de proyectos	$\frac{\text{Número de proyectos de inversión entregados}}{\text{Número de proyectos de inversión planificados}} \times 100\%$	≥ 85%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
	CP2. Entregar nuevo equipamiento tecnológico	Cumplimiento de entrega de equipamiento tecnológico	$\frac{\text{Cantidad de equipamiento tecnológico entregado}}{\text{Cantidad de equipamiento tecnológico planificado}} \times 100\%$	≥ 90%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
Procesos	PP1. Levantar requerimientos de infraestructura	Diseño de proyectos con programas arquitectónicos levantados	$\frac{\text{Diseños con programas arquitectónicos con servicios}}{\text{Diseños totales desarrollados}} \times 100\%$	≥ 90%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
	PP2. Diseñar proyectos planificados	Cumplimiento de diseño de proyectos	$\frac{\text{Número de proyectos de diseño en ejecución}}{\text{Número de proyectos de diseño proyectados}} \times 100\%$	≥ 80%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
	PP3. Construir proyectos planificados	Cumplimiento de construcción de proyectos	$\frac{\text{Número de proyectos de construcción en ejecución}}{\text{Número de proyectos de construcción proyectados}} \times 100\%$	≥ 80%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
	PP4. Explotar contratos de inversión	Proyectos en administración local	$\frac{\text{Proyectos entregados a equipos locales}}{\text{Proyectos desarrollados}} \times 100\%$	≥ 90%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
Aprendizaje y Crecimiento	AP1. Implementar estándar en materia de infraestructura	Programas arquitectónicos estandarizados	$\frac{\text{Programas arquitectónicos estandarizados}}{\text{Programas arquitectónicos desarrollados}} \times 100\%$	≥ 90%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
	AP2. Obtener Decreto de Inversión	Decretos de inversión obtenidos en tiempo	$\frac{\text{Cantidad de decretos obtenidos en tiempo}}{\text{Cantidad de decretos solicitados}} \times 100\%$	≥ 80%	Anual	Plan Nacional de Inversiones
Financiera	FP1. Ejecutar presupuesto asignado	Ejecución presupuestaria	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto asignado}} \times 100\%$	≥ 90%	Anual	Plan Nacional de Inversiones

Fuente: Elaboración Propia

Para la División de Proyectos de Inversión se han definido 9 indicadores relacionados con los objetivos operacionales detallados en el capítulo anterior. Cabe destacar que la priorización de los proyectos de inversión se realiza por parte de la División de acuerdo con diferentes factores

entre los que se puede nombrar las condiciones de la infraestructura existente, la cantidad de tránsito del complejo fronterizo, y finalmente las decisiones que tomó la autoridad.

Para la perspectiva Cliente, se definieron dos indicadores relacionados con la entrega de proyectos tanto de inversión (diseño y construcción) cómo también con entrega de equipamiento tecnológico. La entrega de estos proyectos es lo que impacta en los clientes definidos como son los servicios contralores como los usuarios en tránsito por frontera ya que es la nueva infraestructura y los equipos los que le entregarán confort y mejorarán las condiciones de atención. Estos indicadores se denominaron **Cumplimiento de entrega de proyectos** y **Cumplimiento de entrega de equipamiento tecnológico**.

Respecto de la perspectiva procesos, se busca abarcar el ciclo de vida de los proyectos de construcción y que corresponde a levantamiento de necesidades, diseño, construcción y explotación. Para lograr la medición del objetivo Levantar requerimientos de infraestructura se definió el indicador **Diseño de proyectos con programas arquitectónicos levantados**, esto permitirá lograr que dentro de los proyectos de construcción sean considerados todos los espacios requeridos por los servicios públicos y cada una de sus unidades según sea el lugar de destinación y así lograr que tengan el espacio adecuado para cumplir sus funciones. Es por esto por lo que este levantamiento de información se trabaja de manera colaborativa con los funcionarios públicos.

El cuarto indicador se denomina **Cumplimiento de diseño de proyectos**, y busca evaluar el desempeño de la División en cuanto a la ejecución de proyectos de diseño de acuerdo la definición que se haga en el Plan de Inversiones, plan que es plurianual y muestra el resultado de todas las gestiones y autorizaciones para este logro como son las tramitaciones técnicas y administrativas dentro del Estado. De manera similar se definió el indicador **Cumplimiento de construcción de proyectos**, que busca el mismo objetivo de desempeño anterior pero orientada a la etapa de construcción del activo.

Para medir el desempeño del objetivo Explotar contratos de inversión, se determinó que el indicador **Proyectos en administración local**, permite su medición. Este indicador asegura el correcto traspaso de los proyectos desde la unidad ejecutora, como es MOP o el Gobierno a nivel central, a los equipos de coordinación locales que velarán por la explotación de las construcciones ya ejecutadas, corresponderá a la adecuada capacitación de los equipos locales para el uso de la infraestructura y su mantención.

Otro indicador es el **Programas arquitectónicos estandarizados**. La implementación de esta estandarización permitirá igualar la entrega de estos espacios de manera independiente de la institución, lo que a la fecha no se encuentra en todos los puntos de frontera y que logra roces entre los funcionarios.

La obtención de los decretos de inversión se medirá mediante los **Decretos de Inversión obtenidos a tiempo**, permite lograr la ejecución en plazo de los proyectos considerando los compromisos con clientes y la comunidad en general.

Finalmente, la medición de la **Ejecución Presupuestaria** permite asegurar los recursos para los proyectos y su gasto según la planificación realizada. Esto además impacta a futuro ya que la ejecución impacta en los presupuestos para años posteriores.

11.2. Medición del Desempeño del Área de Mantención

Para el Área de Mantención de los equipos de coordinación locales, de acuerdo con los objetivos operacionales definidos en el capítulo anterior, se ha definido un conjunto de indicadores que permitirán medir y controlar las acciones que realiza esta unidad funcional.

En la Tabla 22, se presentan los indicadores y la medición de desempeño sugeridos para el Área de Mantención de los equipos de coordinación de la UPF.

Tabla 22: Tablero de Control Área de Mantenición

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia	Iniciativa Estratégica
Servicios Contralores y Ciudadanía	CM1. Contar con instalaciones operativas	Encuesta de satisfacción de los usuarios sobre la experiencia en el control de frontera	$\frac{\sum \text{notas}}{\text{Total encuestas}}$ Escala Likert 1: Totalmente en desacuerdo 2: En desacuerdo 3: Ni de acuerdo ni en desacuerdo 4: De acuerdo 5: Totalmente de acuerdo	≥ 5	Semestral	Plan de trabajo integral para evaluar las distintas dimensiones que se medirán con la encuesta
	CM2. Contar con equipos operativos	Up time equipos	$\frac{\text{Tiempo de equipos en operación}}{365 \text{ días}} \times 100\%$	≥ 90	Anual	Plan de mantenimiento en Complejos Fronterizos
Procesos	PM1. Cumplir con planes de mantenimiento preventiva	Cumplimiento mantenencias preventivas	$\frac{\text{Acciones de mantenimiento preventivas realizadas}}{\text{Acciones de mantenimiento preventivas planificadas}} \times 100\%$	≥ 90	Anual	Plan de mantenimiento en Complejos Fronterizos
	PM2. Realizar mantenencias correctivas a tiempo	Ejecución mantenencias correctivas	$\frac{\text{Mantenencias correctivas ejecutadas}}{\text{Mantenencias correctivas requeridas}} \times 100\%$	≥ 80	Anual	Plan de mantenimiento en Complejos Fronterizos
Financiera	FM1. Ejecutar presupuesto asignado	Ejecución presupuestaria ordinaria	$\frac{\text{Presupuesto ejecutado}}{\text{Presupuesto adjudicado}} \times 100\%$	≥ 95	Anual	Plan de mantenimiento en Complejos Fronterizos

Fuente: Elaboración Propia

Para el Área de Mantenición se han definido 5 indicadores que permitan evaluar su desempeño.

Desde la perspectiva de Cliente se han definido dos indicadores relacionados con mantener operativa la infraestructura y los equipos tecnológicos y mecánicos de la instalación. El primero corresponde a **Contar con instalaciones operativas**, estos serán evaluados cualitativamente mediante una encuesta que medirá la percepción de los clientes de los servicios entregados y el segundo, **Contar con equipos operativos**, se relaciona con una medición cuantitativa del tiempo de operación de los equipos en frontera.

Desde el punto de vista de los procesos, se definieron también dos indicadores, relacionados con las mantenencias preventivas y correctivas en las instalaciones. El primero es **Cumplir con planes de mantenimiento preventiva**, donde su correcta ejecución permitirá aumentar los tiempos de operación disminuyendo las fallas y el segundo, **Ejecutar mantenencias correctivas a tiempo**, permitirá que los tiempos de falla sean los mínimos en caso de fallas no previstas.

Finalmente, la medición de la **Ejecución Presupuestaria** permite asegurar los recursos para los proyectos y su gasto según la planificación realizada. Esto además impacta a futuro ya que la ejecución impacta en los presupuestos para años posteriores.

12. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y ESQUEMA DE INCENTIVOS

Los esquemas de incentivos son una herramienta para el alineamiento vertical dentro de una organización. Este tipo de herramienta, orientada al logro de metas funcionales, es posible complementarla con otros mecanismos destinados a la motivación intrínseca de los equipos de trabajo.

Lo anterior, busca influir en el comportamiento organizacional que tienen los equipos de trabajo en las instalaciones de frontera, refiriéndose por equipos de trabajo no sólo a los conformados por la UPF, sino que se incluye a los funcionarios de los servicios contralores.

12.1. Identificación de los desempeños claves a recompensar

Los desempeños por recompensar se tomarán de los indicados en el capítulo anterior para los tres Tableros de Control definidos. Sin embargo, no serán recompensados individualmente sino se propone una ponderación de ellos.

Para la División de Proyectos de Inversión, los desempeños recompensados serán:

- Cumplimiento de ejecución de proyectos
- Éxito en obtención de RS
- Ejecución presupuestaria

Para el Área de Mantenimiento, los desempeños recompensados serán:

- Cumplimiento de mantenciones preventivas
- Ejecución de proyectos de inversión menor
- Ejecución presupuestaria

12.2. Descripción de los esquemas de incentivos actuales

UPF es una institución pública que está alojada en la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría y Ministerio del mismo nombre.

Dado lo anterior, UPF no cuenta con un esquema de incentivos real, refiriéndose como real a un sistema que realice una motivación en el comportamiento de los funcionarios dado que las instituciones estatales tienen un sistema de incentivos que forma parte de la negociación salarial por lo que cuando estas se fijan anualmente no plantean metas sino más bien actividades de cumplimiento seguro con el fin de no afectar las remuneraciones de las personas que trabajan en la institución, o sea se definen metas que se sabe se van a alcanzar. El esquema de incentivos existente ha estado y está contenido en los denominados Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) o Convenios de Desempeño Colectivo (CDC).

Los PMG nacen de la normativa vigente y se asocian al cumplimiento de ellos objetivos de gestión a un incentivo relacionados con las remuneraciones de los empleados públicos. Este monto corresponde a 7,6% de las remuneraciones si el cumplimiento de las metas es mayor a 90% o de 3,8 si este cumplimiento está entre 75% y 90%.

Los CDC son herramientas de gestión que el Ministerio de Hacienda creó que los jefes de los servicios puedan generar mejoras a la gestión de la institución que dirigen y que contribuyan a la descentralización, incentivando el trabajo en equipo de los funcionarios con el fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Cuando estas herramientas fueron creadas, a contar del año 1989, cumplieron un propósito, pero como ya fue explicado hoy no genera los beneficios para lo que fueron creados lo que va en desmedro de la gestión pública.

12.2.1. Programa de Mejoramiento de Gestión-PMG

Algunas actividades de la UPF están consideradas dentro del PMG del Servicio, que es conformado por todos los servicios y divisiones que la conforman. Dentro de este programa la UPF tiene incluido el indicador que se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 23: Indicadores en PMG del Servicio de la UPF

Indicador	Métricas	Meta	Frecuencia
Ejecución del presupuesto aprobado para al subítem Proyectos de conservación y mejoramiento de complejos fronterizos	Monto ejecutado/Monto asignado	90%	Anual

Fuente: Elaboración Propia

12.2.2. Convenio de Desempeño Colectivo

Dentro del Convenio Colectivo del Servicio, la UPF también presenta un solo objetivo de gestión, el que se detalla a continuación en la Tabla 24.

Tabla 24: Indicadores en CDC del Servicio de la UPF

Indicador	Métricas	Meta	Frecuencia
Acciones desarrolladas para realizar Encuentro Nacional de Administración y Coordinación de Complejos Fronterizos	Cantidad de acciones realizadas / Cantidad de acciones programadas	100%	Anual

Fuente: Elaboración Propia

El Encuentro mencionado como indicador es una reunión anual donde se reúnen todos los equipos de coordinación del país, y se entregan modificaciones en los procesos, se realizan capacitaciones y se levantan y comparten experiencias que sean útiles para estos equipos.

A lo anterior, se suma la calificación personal definida dentro de la administración pública, que permite evaluar el desempeño y las aptitudes de los funcionarios de manera individual. Este sistema de evaluación califica a los funcionarios dentro de listas, que van desde el N°1 al N°4 donde:

- Lista N°1: de distinción
- Lista N°2: buena
- Lista N°3: condicional
- Lista N°4: de eliminación

Este sistema de calificación considera la evaluación de tres factores, Rendimiento, Condiciones Personales y Comportamiento Funcionario. Los efectos de la calificación consideran que un funcionario que esté en Lista N°4, o dos años en lista 3, debe retirarse del servicio en el que está trabajando. Al igual que los otros incentivos, no es correctamente aplicado ya que existen múltiples sistemas dentro del reglamento que lo rige y presiones sindicales, que implica que en un porcentaje cercano al 100% estén en Lista N°1.

12.3. Propuesta esquema de incentivos

Dada la estructura de sueldos del Sistema Público, no es posible considerar incentivos pecuniarios como una propuesta. Sin embargo, empíricamente y tomando en cuenta casos internacionales (Centro de Sistemas Públicos, 2016), es posible considerar a futuro los siguientes incentivos pecuniarios:

- Mantener los incentivos individuales, grupales e institucionales existentes asociados al Convenio de Desempeño.
- Incluir bonos de desempeño adicionales sólo al 25% mejor evaluado, esto permitirá evaluar con indicadores específicos a los funcionarios. Debe quedar fuera cargos de confianza, por lo que se propone sólo para funcionarios con antigüedad mayor que 4 años y de los escalafones profesionales, técnicos y administrativos.

Además, desde el punto de vista no pecuniario, tanto para los profesionales de la División de Inversiones y el Área de Mantenimiento como para el equipo directivo de la UPF, se entregarán beneficios por cumplimiento de los objetivos propuestos orientando los incentivos a:

- Becas para continuidad de estudios
- Becas para diplomados
- Reconocimiento del Jefe de Servicio

Dado lo anterior se proponen los siguientes esquemas de incentivos considerando las restricciones legales vigentes, los que son detallados en las siguientes tablas.

Tabla 25: Esquema de Incentivos Tablero de Control División Proyectos de Inversión

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Subincidencia	Incidencia	Incentivo	Articulador
Servicios Contralores y Ciudadanía	CP1. Entregar a explotación nueva infraestructura	Cumplimiento de entrega de proyectos	≥ 85%	50%	20%	Beneficios por cumplimiento de objetivos	Reconocimiento del Jefe de Servicio y Beca
	CP2. Entregar nuevo equipamiento tecnológico	Cumplimiento de entrega de equipamiento tecnológico	≥ 90%	50%			

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 26: Esquema de incentivos Tablero de Control Área de Mantenimiento

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Meta	Subincidencia	Incidencia	Incentivo	Articulador
Servicios Contralores y Ciudadanía	CM1. Contar con instalaciones operativas	Encuesta de satisfacción de los usuarios sobre la experiencia en el control de frontera	≥ 5%	60%	40%	Beneficios por cumplimiento de objetivos	Reconocimiento del Jefe de Servicio y Beca
	CM2. Contar con equipos operativos	Up time equipos	≥ 90%	40%			

Fuente: Elaboración Propia

12.4. Justificación del esquema de incentivos

Los incentivos antes definidos buscan mejorar el desempeño de los funcionarios de la UPF en la División de Proyectos de Inversión y el Área de Mantenimiento. Además, buscan alinear a estas unidades de trabajo con los objetivos detallados en el Mapa Estratégico. Lo anterior, se puede apreciar debido a la metodología que se aplicó para lograrlo durante el desarrollo paso a paso de este trabajo.

Dados los indicadores y esquemas presentados, se sugiere la creación de un ranking de acuerdo con los resultados del esquema de incentivos, que permita evaluar el funcionamiento de cada

profesional. En base a este ranking, se entregarán los incentivos. El reconocimiento del Jefe de Servicio será entregado a todos quienes cumplan las metas, mientras que las becas se entregarán a los 5 primeros profesionales del mencionado ranking.

12.5. Incentivos al mejoramiento del clima laboral

Cómo ya ha sido en capítulos anteriores, un objetivo estratégico importante dentro de la estrategia desarrollada es el mejoramiento del clima laboral dentro los complejos fronterizos con el fin de aumentar la colaboración y así lograr mejores resultados en el funcionamiento y atención a los usuarios en tránsito. Esto será incorporado mediante la encuesta señalada en el punto 11 de este documento.

Además, se propone una evaluación consolidada de complejos fronterizos que generará un ranking de los pasos en frontera a lo largo del país. Esta evaluación y medición del desempeño se adjunta en la siguiente tabla.

Tabla 27: Evaluación consolidada de los complejos fronterizos

Indicador	Meta	Subincidencia	Incidencia	Incentivo	Articulador
Tiempo de atención promedio	< 20 min automóviles < 90 min buses < 10 min camiones	40%	80%	Posición en ranking comparativo en Complejos Fronterizos a nivel país	Reconocimiento del Jefe de Servicio Celebración a los primeros tres C.F.
Cumplimiento de dotaciones solicitadas	> 90%	20%			
Requisos de contrabando	> 10%	15%			
Requisos narcóticos	> 10%	15%			
Controles migratorios	=100%	10%	20%	Posición en ranking comparativo en Complejos Fronterizos a nivel país	
Acciones de colaboración	> 90%	100%			

Fuente: Elaboración Propia

13. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO

La intención de este apartado es cerrar el ciclo de control de gestión, construyendo una propuesta de ejemplo del proceso para el análisis y reporte del desempeño.

13.1. Modelo de análisis del desempeño (MAD)

Se realizará un modelo que permitirá analizar el desempeño de la Unidad de Pasos Fronterizos considerando el funcionamiento de sus unidades funcionales. Analizando las prácticas de gestión de la UPF, en la Tabla 28 se muestran los indicadores que se considerarán según los patrones del MAD considerados.

Tabla 28: Prácticas por patrón del MAD

Patrón	Indicadores Propuestos
Procesos	Desempeño División Inversiones
Procesos	Desempeño Área de Mantenimiento
Funcional	Implementación Sistema de Evaluación División Proyectos de Inversión
Apertura	Región – Gobernación Provincial – Complejo Fronterizo

Fuente: Elaboración Propia

Dado lo anterior, en la Ilustración 23 se resume el modelo de análisis de desempeño propuesto para la Unidad de Pasos Fronterizos que resume el desempeño de las unidades funcionales presentadas dentro de este documento.

Ilustración 23: Modelo de Análisis del Desempeño



Fuente: Elaboración Propia

13.2. Reporte del Desempeño

Se realizará un modelo que permitirá analizar el desempeño de la unidad de negocios. Para lo anterior, para cada indicador propuesto se consideraron las siguientes métricas para su medición:

- **Proceso:** esta sección del informe permitirá monitorear y entregar los resultados de los desempeños globales de cada una de las unidades funcionales presentadas como es la División de Inversiones y el Área de Mantenimiento.
- **Funcional (implementación sistema de evaluación):** esta pantalla entregará información de los resultados operacionales de los complejos fronterizos del año anterior y su ranking.

Se propone trabajar en Power BI dado que existen licencias gratuitas y así no existe gasto para la UEN.

La siguiente imagen presenta la portada del tablero que se generará. Este Reporte de Medición del Desempeño, será realizado en base a información levantada en Excel y enviada por parte de los equipos de coordinación local y posteriormente será consolidada a nivel central.

Ilustración 24: Tablero General - Inicio



Fuente: Elaboración Propia

Con el fin de informar adecuadamente a las autoridades, equipos de coordinación local y los servicios públicos en frontera, el primer ítem del reporte será presentar Antecedentes UPF.

En este apartado se presentará información formal de la UPF, destacando los datos institucionales, las noticias de hitos relevantes en frontera, los proyectos de inversión en cartera (por ejecutar, en ejecución y ejecutados) y link a otros sitios de interés relacionados como PDI, SAG, etc.

Las ilustraciones que se mostrarán a continuación muestran la estructura propuesta para este apartado del reporte denominado Antecedentes UPF.

Ilustración 25: Antecedentes UPF - Institucional

Antecedentes UPF

- Institucional
- La Frontera
- Proyectos de Inversión
- Otros sitios de interés

Quiénes Somos

¿Quiénes Somos?

El 29 de noviembre de 1991, el Presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar, mediante Oficio Circular N° 573, impartió las instrucciones sobre el funcionamiento de los Complejos Fronterizos y radicó su administración y coordinación en el Ministerio del Interior. Para ello, se estableció una comisión presidida por el Subsecretario del Interior formada por todas aquellas reparticiones y servicios públicos directamente vinculados al movimiento terrestre de personas, mercancías y vehículos. Esta comisión, fue posteriormente ampliada por el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz Tagle mediante Circular N° 013, de diciembre de 1994.



• Tablero General

Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 26: Antecedentes UPF- La Frontera

Antecedentes UPF

- Institucional
- La Frontera
- Proyectos de Inversión
- Otros sitios de interés

Galerías



Plan Difusión Internacional
Neuquén - Visita Papa
Francisco Chile 2018



Plan Difusión Internacional
Mendoza - Visita Papa
Francisco Chile 2018



Plan Difusión Internacional
Tacna - Visita Papa
Francisco a Chile 2018



Nuevo complejo fronterizo
Chungará



Implementación Control
Integrado Chacalluta -
Santa Rosa



Reunión de coordinación
visita Papal en Colchane



• Tablero General

Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 27: Antecedentes UPF – Proyectos de Inversión

Antecedentes UPF

- Institucional
- La Frontera
- **Proyectos de Inversión**
- Otros sitios de interés

2. Nuevo Complejo Los Libertadores Concesionado

Región	Provincia	Paso Fronterizo	Complejo fronterizo Chileno	Flujo Personas (Total)	Flujo Carga (Total) (Ton)
VALPARAISO	Los Andes	Sistema Cristo Redentor	Los Libertadores	1.822.754	4.598.421.723

Proyectos

Consiste en la construcción de un nuevo complejo fronterizo a través del sistema de concesión de obras Públicas en reemplazo de las actuales instalaciones. El nuevo complejo busca aumentar la capacidad de atención y disminuir los tiempos de espera de los usuarios que ingresan al país. El nuevo complejo estará ubicado a 2.990 metros de altura en el sector llamado Llano de la Calavera a 68 kms de la ciudad de Los Andes.

Inicio : 1° semestre 2016

Término : 1° semestre 2019

Superficie Construida : 31.000 m²

Monto obras : US \$85 millones

• Tablero General

Unidad de Pasos Fronterizos
Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Gobierno de Chile

Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 28: Antecedentes UPF – Otros sitios de interés

Antecedentes UPF

- Institucional
- La Frontera
- **Proyectos de Inversión**
- **Otros sitios de interés**

- Policia de Investigaciones **PDI**
- Servicio Nacional de Aduanas
- Servicio Agrícola y Ganadero
- Gobierno de Chile

- Dirección de Vialidad MOP
- Departamento de Extranjería y Migración
- Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado

• Tablero General

Unidad de Pasos Fronterizos
Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Gobierno de Chile

Fuente: Elaboración Propia

El Reporte de Medición del Desempeño para la **División de Inversiones, el Área de Mantención y la Evaluación Consolidada**, será tomado en base a la información presentada en el capítulo 12 de este documento.

El indicador principal, o desempeño global de la UPF, será el ponderado simple de la encuesta entre usuarios y servicios públicos en frontera, según la siguiente fórmula:

$$\text{Indicador Central} = (\text{Resultado Desempeño División de Inversiones} + \text{Desempeño Área de Mantención} + \text{Evaluación Consolidada C.F.}) / 3$$

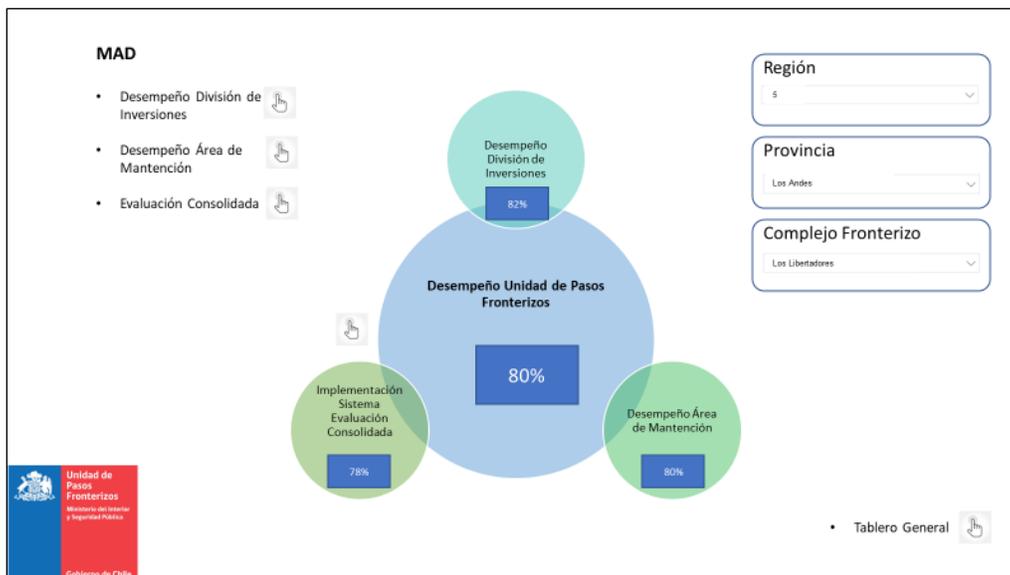
Además, este reporte considerará apertura por Región, Provincia y Complejo Fronterizo. Se presenta la portada del MAD en la Ilustración 29 y en la Ilustración 30 un ejemplo de apertura del Desempeño general de la UPF.

Ilustración 29: MAD país



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 30: MAD – Apertura (Ejemplo: Región 5, Provincia Los Andes, Complejo Fronterizo Los Libertadores)

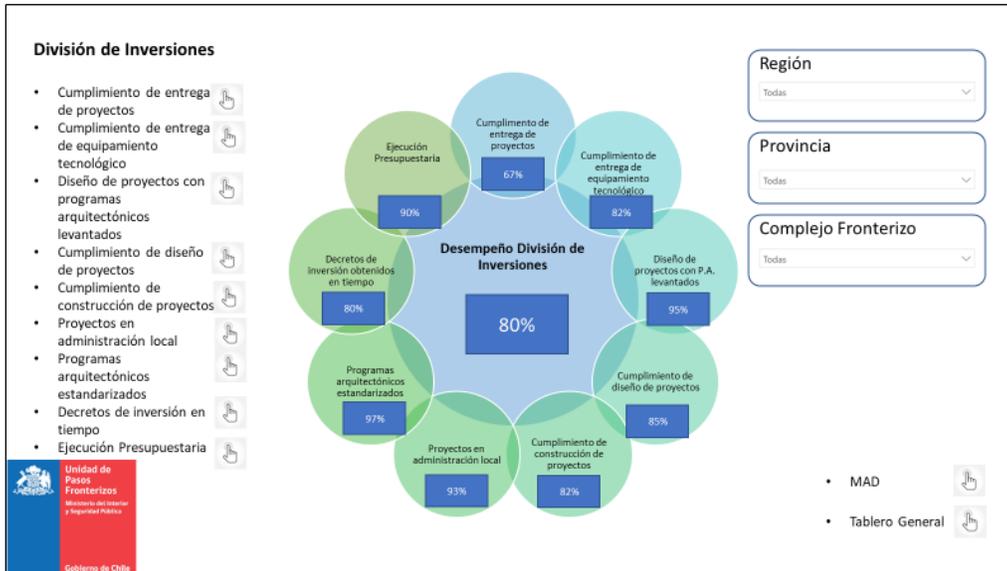


Fuente: Elaboración Propia

Respecto de la información para la Dimensión Intraproceso, se mostrarán los resultados asociados a las metas en las mediciones de desempeño para las dos unidades funcionales estudiadas. Las siguientes imágenes presentan la visualización de los reportes para la División de Inversiones.

En la Ilustración 31 se puede apreciar la carátula donde se presentará el desempeño de la División de Proyectos de Inversión de la UPF y en la Ilustración 32 cómo se espera presentar cada uno de los indicadores que impactan el desempeño global de la División.

Ilustración 31: MAD – División de Proyectos de Inversión carátula



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 32: División de Inversiones (Indicador Cumplimiento de entrega de proyectos)

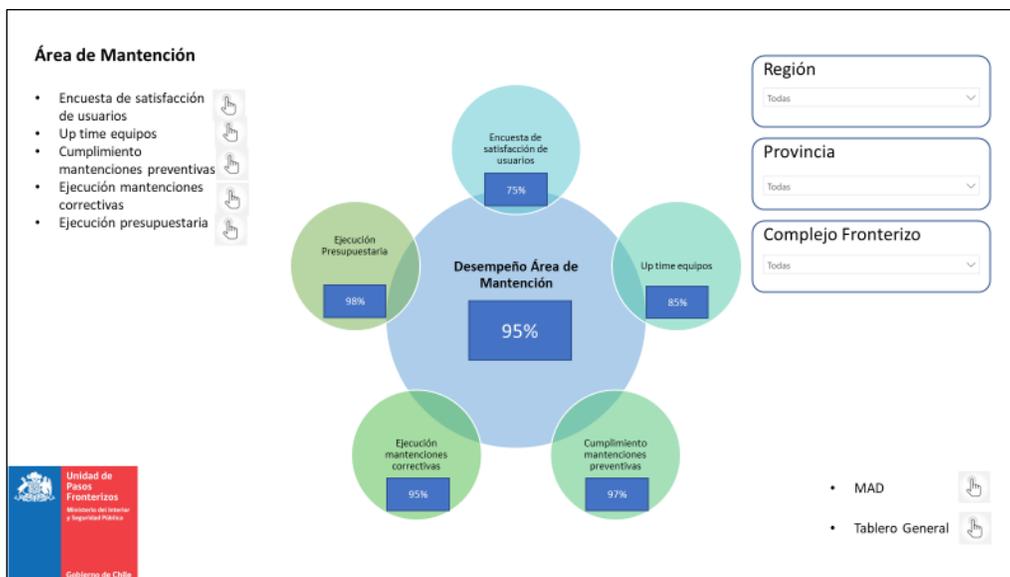


Fuente: Elaboración Propia

Para el Área de Mantenimiento se han considerado los tableros que se muestran a continuación, donde al igual que el tablero anterior, se muestra la carátula del Desempeño del Área de

Mantenimiento en la Ilustración 33 y en la Ilustración 34 se muestra como ejemplo la visualización del Indicador de Encuesta de Satisfacción de Usuarios.

Ilustración 33: MAD – Área de Mantenimiento



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 34: Área de Mantenimiento (Indicador Encuesta de Satisfacción de usuarios)

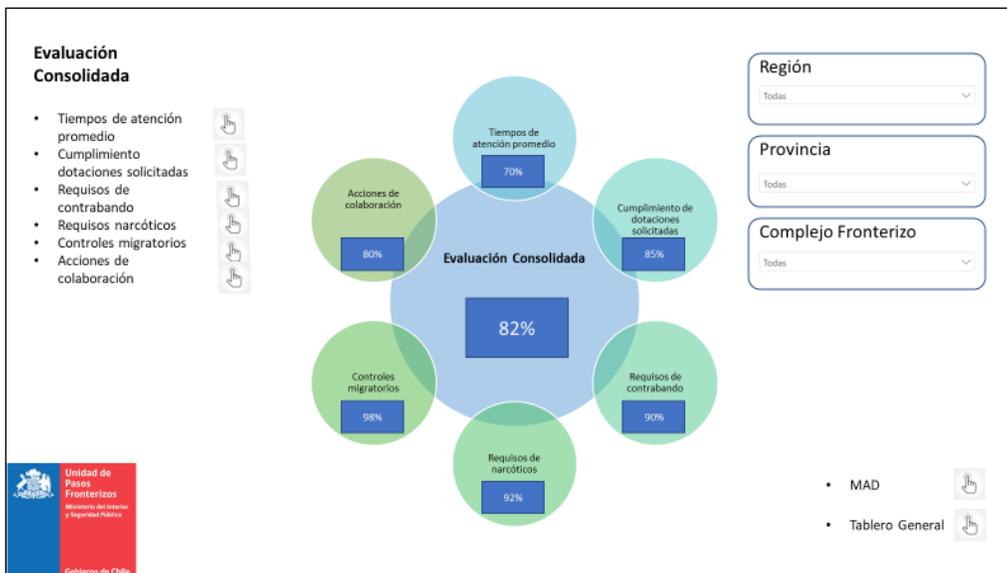


Fuente: Elaboración Propia

Los reportes para la Dimensión Funcional estarán enfocados en entregar información asociada a la Evaluación Consolidada de Complejos Fronterizos. Cabe recordar que esta evaluación permite

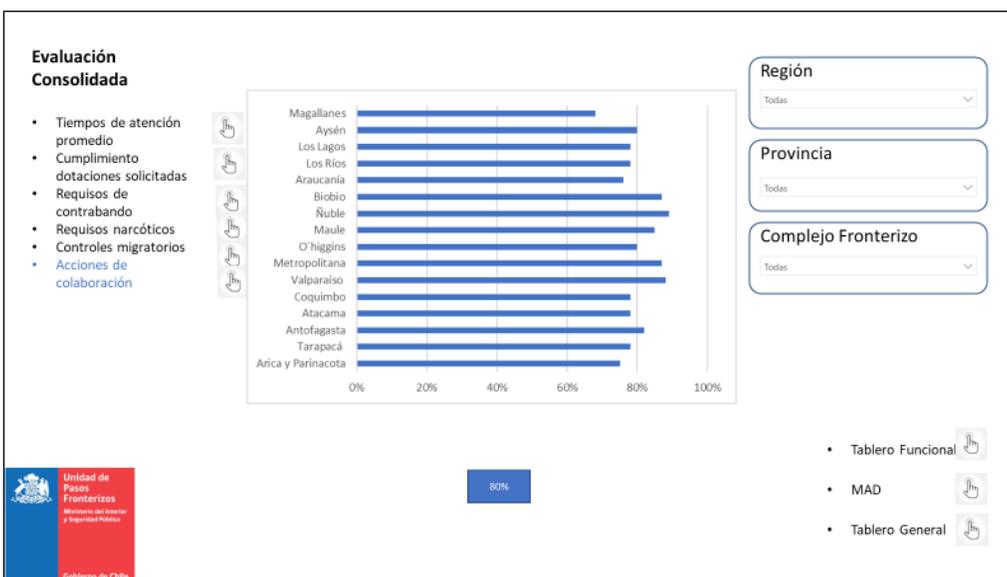
evaluar el comportamiento de un complejo fronterizo como un todo, o sea, permite evaluar las actuaciones de todos los servicios en frontera, ranqueándolos y así lograr un buen funcionamiento colectivo y establecer competencia entre ellos. La imagen siguiente muestra los resultados de la evaluación para el año anterior, dado que su medición es anual, como también el ejemplo de la visualización propuesta de un indicador específico de esta evaluación.

Ilustración 35: MAD – Sistema de Evaluación Consolidada país



Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 36: Sistema de Evaluación Consolidada (Indicador Encuesta de Satisfacción de usuarios)



Fuente: Elaboración Propia

13.3. Proceso de análisis y revisión del desempeño

Para el logro de los objetivos propuestos es necesario un proceso ordenado de control y monitoreo de los resultados.

Para cada uno de los indicadores se definirá el responsable del reporte, la frecuencia y la información complementaria, como se indica en la tabla a continuación.

Tabla 29: Responsables de reportes asociados al Modelo de Análisis del Desempeño

Reportes	Responsable	Frecuencia
Desempeño División de Inversiones	División de Proyectos de Inversión	Anual
Desempeño Área de Mantenimiento	Área de Mantenimiento	Trimestral
Evaluación Consolidada	División de Planificación y Control de Gestión	Semestral

Fuente: Elaboración Propia

La información levantada será enviada a nivel central, quién tendrá la tarea de procesar la información recibida y generar los informes de avance.

Para la revisión de los resultados obtenidos, se realizarán tres tipos de reuniones:

- Reuniones trimestrales: estas reuniones serán realizadas por la UPF y se evaluarán los avances obtenidos.
- Reuniones semestrales: esta reunión será abierta para los equipos de coordinación ubicados dentro del territorio y se mostrarán los resultados del semestre.
- Reunión anual: esta reunión será abierta para las instituciones públicas que participan del control en frontera y se mostrarán los resultados anuales.

Cabe destacar que los resultados obtenidos de este modelo están relacionados con el esquema de incentivos propuestos y por lo tanto con el cumplimiento de la Estrategia propuesta para la UPF.

14. CONCLUSIONES

El desarrollo de este trabajo asociado a la Implementación de Sistema de Control de la Unidad de Pasos Fronterizos ha permitido establecer un primer paso respecto de la creación de este sistema que entregará beneficios sistemáticos a una unidad de trabajo tan dinámica y con múltiples clientes como es la UPF.

Además, la secuencia de desarrollo del trabajo ha permitido un avance ordenado y que logra cumplir los objetivos que se plantearon para este documento en cada una de sus etapas.

Dentro del desarrollo del trabajo se pudo apreciar que la UPF ejecuta acciones importantes para el país, principalmente orientadas a la gestión de la infraestructura en los pasos fronterizos, el apoyo a los servicios contralores en el desarrollo de sus funciones y en el manejo de la información hacia los mismos servicios y la ciudadanía, y cuenta con líneas de acción definidas que son más bien descriptivas de sus actividades. Además, se pudo apreciar que el trabajo de la UPF es complejo, con muchas aristas y muy visible su trabajo frente a la ciudadanía, por lo que es fundamental que los funcionarios cuenten con importantes competencias técnicas y blandas dada la multitud de stakeholders con los que se comunica.

Esta unidad de negocios no cuenta con declaraciones estratégicas formales, por lo que este trabajo permitió el desarrollo de estas, lo que será una importante fuente de conocimiento para la UEN.

Una de las principales fortalezas detectadas es su imagen frente a los otros servicios contralores en frontera, generada por su dependencia del Ministerio del Interior, el que jerárquicamente se encuentra sobre las otras instituciones públicas y por la profesionalidad de sus acciones mientras que una de las principales debilidades detectadas es que no cuenta con un Sistema de Control de Gestión por lo que no es posible evaluar las acciones y funcionamientos de los mismos sino sólo en base a la ejecución presupuestaria, lo que es insuficiente y además no cuenta con indicadores relevantes considerados en los sistemas de evaluación existentes como es el PMG o el CDC ni un esquema de incentivos que permita un apoyo a la cultura organizacional que se espera crear.

El desarrollo del presente trabajo permitió desarrollar una estrategia y desplegarla hacia las dos unidades funcionales más importantes dentro de la UPF, y se hace cargo de los principales problemas identificados que están relacionados con las mejoras de clima laboral en los complejos fronterizos, los problemas de alineamiento detectados, la disponibilidad de información de los principales procesos de la unidad de negocios y la definición de indicadores que no existe por lo que no se evalúa imparcialmente el desempeño.

Este trabajo ha sido presentado a la UPF para su posible implementación lo que ha tenido una favorable respuesta. La principal dificultad en su implementación estará relacionada con romper la inercia existente y el convencimiento de los funcionarios que permitan la medición.

Finalmente, el desarrollo de este trabajo ha permitido realizar un Sistema de Control de Gestión que se hace cargo de los principales problemas de gestión identificados para la Unidad de Negocios pero a su vez se puede apreciar que no es fácil implementar sistemas eficientes de control de gestión en organismos públicos ya que existen formalidades legales que no permiten la creación de un adecuado esquema de incentivos. Dado lo anterior, es necesaria la modernización del sistema públicos con el fin que permita este tipo de implementación y que finalmente llevarán a la mejora que se presta a la ciudadanía y que finalmente concluye en una mejor calidad de vida a la población.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Anthony y Govindarajan. (2008). *Sistemas de Control de Gestión*.
- Cancino. (2012). *Matriz de Análisis FODA cuantitativo*.
- Chan y Mauborgne. (2018). *La Transición al Océano Azul*.
- Fahey y Narayana. (1986). *Macroenvironmental Analysis for Strategic Management*.
- Francés. (2006). *Estrategia y Planes para la Empresa con el Cuadro de Mando Integral*.
- Gobierno de Chile. (2019). *Ley de Presupuestos*.
- Hitt et al. (2015). *Administración Estratégica*.
- Johnson et al. (2011). *Dirección Estratégica*.
- Kaplan, y Norton. (2008). *The Execution Premium*.
- Martínez D., y Milla A. (2018). *La Elaboración del Plan Estratégico y su Implantación a través del Cuadro de Mando Integral*.
- Núñez y Caprile. (2006). *Diseño de sistemas de control de gestión: Una propuesta metodológica de alineación*.
- Osterwalder y Pigneur. (2011). *Business Model Canvas*.
- Robbins y Judge. (2017). *Comportamiento Organizacional*.
- Subsecretaría del Prevención del Delito. (2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública*.
- Thompson et al. (2018). *Administración Estratégica*.
- Valenzuela y Larroulet. (2010). *La Droga y el Delito*.
- Weihrich. (1982). *The TOWS matrix—A tool for situational analysis—ScienceDirect*.
- Carabineros de Chile, s.f. <http://www.carabineros.cl/>
- Departamento de Extranjería y Migración, s.f. <https://www.extranjeria.gob.cl/>
- Dirección de Fronteras y Límites, s.f. <https://difrol.gob.cl/>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, s.f. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/>
- Ministerio del Interior, s.f. <https://www.interior.gob.cl/>
- Policía de Investigaciones de Chile, s.f.. <https://www.pdichile.cl/>
- Servicio Agrícola y Ganadero, s.f. <https://www.sag.gob.cl/>
- Servicio de Aduanas, s.f. <https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/inicio.html>
- Subsecretaria de Desarrollo Regional, s.f. <http://www.subdere.gov.cl/>
- Subsecretaria del Interior, s.f. <https://www.subinterior.gob.cl/>

Subsecretaría de Prevención del Delito, s.f. <https://www.cbp.gov/>

Sistema Nacional de Inversiones, s.f. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/evaluacion-iniciativas-de-inversion/evaluacion-ex-ante/metodologias-y-precios-sociales-nuevos-sectores/>

Unidad de Pasos Fronterizos, s.f. <http://www.pasosfronterizos.gov.cl/>

U.S. Customs and Border Protection, s.f. <https://www.cbp.gov/>

Caracol Radio. (15 de septiembre 2018). *Cada mes 14 “mulas” son capturadas en el aeropuerto El Dorado*. https://caracol.com.co/radio/2018/09/15/judicial/1537026095_967554.html

Subsecretaría del Prevención del Delito. (2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública*.

García, B. (17 de febrero 2019). *Quiénes son y cuánto cobran las nuevas mulas que entran al país con dos kilos de cocaína en sus estómagos*. Infobae. <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/02/17/quienes-son-y-cuanto-cobran-las-nuevas-mulas-que-entran-al-pais-con-dos-kilos-de-cocaina-en-sus-estomagos/>

El Heraldo. (24 de noviembre 2020). *Estudio revela los aeropuertos del país con más capturas de ‘mulas’ con droga*. <https://www.elheraldo.co/colombia/estudio-revela-los-aeropuertos-del-pais-con-mas-capturas-de-mulas-con-droga-775598>

El Independiente. (19 de mayo 2021). *Cocaína cargada en la maleta siempre estuvo en tránsito*. <https://independiente.com.py/cocaina-cargada-en-la-maleta-siempre-estuvo-en-transito/>

Villarubia, G. (17 de marzo 2012). *Problemas de salud y privacidad paralizan el uso de 4 furgones con rayos X para las policías*. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2012/03/16/problemas-de-salud-y-privacidad-paralizan-el-uso-de-4-furgones-con-rayos-x-para-las-policias/>

ANEXOS

Anexo 1: Funciones del Ministerio del Interior

Funciones
<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social.
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover e impulsar políticas de desarrollo regional, provincial y local, evaluando su ejecución.
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa.
<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Presidente de la República las políticas de migración, y asumir la representación judicial del Gobierno en todos los casos que le señalan las leyes y, en general, cumplir y ejercer las atribuciones que le encomiende el Presidente de la República o la ley.
<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y substanciar sumarios administrativos e investigaciones sumarias.
<ul style="list-style-type: none"> • Redactar y patrocinar renuncias, querellas y requerimientos que el Ministerio presente ante los tribunales de justicia por infracciones a las leyes de seguridad interior del Estado, control de armas, antiterrorista y a otras disposiciones legales.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que se desarrollen en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

Anexo 2: Normativa y Marco Legal UPF

- Constitución Política de la República.
- Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.
- Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Decreto Ley N° 1.939, sobre adquisición, administración y disposición de los Bienes del Estado.
- La Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías de Estado.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 22, de 1959, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República.
- Decreto N° 1230, de 1990, del Ministerio de Hacienda, que establece las Aduanas, fija los puntos habilitados para el paso de personas y mercancías por las fronteras, determina las destinaciones aduaneras susceptibles de tramitarse antes las Aduanas y las operaciones aduaneras que podrán realizarse por los puntos habilitados.
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, suscrito el día 30 de octubre de 2009.

- Decreto N° 379, de 2001, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Tratado con Argentina sobre controles integrados de frontera.
- Decreto N° 125, de 2002, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Reglamento del Tratado con Argentina sobre controles integrados de frontera y el memorándum de entendimiento que establece el funcionamiento del paso sistema Cristo Redentor como control integrado de frontera, por el lapso que indica.
- Decreto N° 606, de 1996, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el acuerdo entre los Gobiernos de las Repúblicas de Chile y Argentina sobre coordinación de apertura y cierre de pasos fronterizos.
- Decreto N° 1258, de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el acuerdo con Argentina complementario del acuerdo sobre coordinación de apertura y cierre de pasos fronterizos.
- Decreto N° 255, de 2002, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el segundo acuerdo complementario del acuerdo con Argentina sobre coordinación de apertura y cierre de pasos fronterizos y su anexo.
- Decreto N° 142, de 2013, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el acuerdo marco para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre la República de Chile y la República del Perú.
- Convenio de tránsito de personas en zona fronteriza chileno – peruana de Arica Tacna, aprobado por Decreto N° 174, de 1931.
- Decreto N° 328, de 2006, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el convenio sobre controles integrados de frontera con la República de Bolivia.
- Resolución Exenta N° 404, de fecha 15 de enero de 2018, de la Subsecretaría del Interior, que crea la Unidad de Pasos Fronterizos.
- Resolución Exenta N° 405, de fecha 15 de enero de 2018, de la Subsecretaría del Interior, que aprueba el manual de funciones del personal de la Unidad de Pasos Fronterizos.

Anexo 4: Summary of CBP Facts and Figures



**U.S. Customs and
Border Protection**

S N A P S H O T

A SUMMARY OF CBP FACTS AND FIGURES

ABOUT CBP

CBP Mission
To safeguard America's borders thereby protecting the public from dangerous people and materials while enhancing the Nation's global economic competitiveness by enabling legitimate trade and travel.

CBP Vision
To serve as the premier law enforcement agency enhancing the Nation's safety, security, and prosperity through collaboration, innovation, and integration.

KEY LEADERS

Acting Homeland Security Secretary: Kevin K. McAleenan
Acting Commissioner: John P. Sanders
Deputy Commissioner: Robert E. Perez
Chief, U.S. Border Patrol: Carla L. Provost
Executive Assistant Commissioner, Field Operations: Todd C. Owen
Executive Assistant Commissioner, Air and Marine Operations: Edward E. Young
Executive Assistant Commissioner, Trade: Brenda B. Smith
Acting Executive Assistant Commissioner, Enterprise Services: Benjamine "Carry" Huffman
Executive Assistant Commissioner, Operations Support: William Ferrara

TOP RESPONSIBILITIES

Border Security: CBP secures America's borders at and between ports of entry by stopping inadmissible people and illicit goods. CBP's offices of Field Operations, Border Patrol, and Air and Marine Operations represent the largest federal law enforcement agency.

Trade: CBP works to secure and facilitate imports arriving in the U.S., accommodating the increasing volume and complexities of international trade. CBP protects U.S. agricultural resources through active inspections at ports of entry. With the Container Security Initiative, Customs-Trade Partnership Against Terrorism, and the Automated Commercial Environment, CBP has a sturdy base of partnerships and technology to safeguard the American public and promote legitimate international commerce.

Travel: Over a million times each day, CBP officers welcome international travelers and returning U.S. citizens into the United States. CBP secures and facilitates legitimate travel by growing trusted traveler programs, embracing business transformation initiatives, fostering public-private partnerships, and employing robust targeting and risk assessment strategies. Working closely with stakeholders, CBP keeps international travelers informed, secures the travel environment, and promotes modern global tourism.

ON A TYPICAL DAY, CBP:

- Processed:
 - » 1,088,300 passengers and pedestrians
 - 340,444 incoming international air passengers and crew
 - 55,709 passengers and crew on arriving ship/boat
 - 691,549 incoming land travelers
 - » 283,664 incoming privately owned vehicles
 - » 78,137 truck, rail, and sea containers
 - » \$6.5 billion worth of imported goods
- Conducted 851 apprehensions between U.S. ports of entry
- Arrested 21 wanted criminals at U.S. ports of entry
- Encountered 592 inadmissible persons at U.S. ports of entry
- Identified 1,607 individuals with suspected national security concerns
- Intercepted 12 fraudulent documents
- Discovered 352 pests at U.S. ports of entry and 4,370 materials for quarantine - plant, meat, animal byproduct, and soil
- Seized:
 - » 5,863 pounds of narcotics; disrupted 222 pounds of narcotics
 - » \$265,205 undeclared or illicit currency
 - » \$3.3 million worth of products with Intellectual Property Rights violations
- Collected approximately \$120.5 million in duties, taxes, and other fees, including more than \$94.8 million in duties
- Facilitated the release of 90,959 entries of merchandise at air, land, and sea ports of entry
- Employed 59,178 men and women including law enforcement and trade personnel:
 - » 23,079 CBP officers
 - » 2,423 CBP agriculture specialists
 - » 19,437 Border Patrol agents
 - » 610 air interdiction agents (pilots)
 - » 337 marine interdiction agents
 - » 256 aviation enforcement agents
 - » 883 trade personnel
- Deployed more than 1,501 canine teams and 375 horse patrols
- Flew 212 enforcement hours at and beyond the border, and within the nation's interior
- Underway 72 float hours of enforcement missions in the United States
- Conducted operations in:
 - » 50 countries with more than 868 CBP employees working internationally
 - » 328 ports of entry within 20 field offices
 - » 135 Border Patrol stations and 5 substations within 20 sectors, with 35 immigration checkpoints
 - » 74 Air and Marine Operations locations, including branches and units, National Air Security Operations Centers, and the Air and Marine Operations Center

Based on FY 2017 data



U.S. Customs and
Border Protection

SNAPSHOT

A SUMMARY OF CBP FACTS AND FIGURES

KEY PROGRAMS AND INITIATIVES

Global Entry: This program allows pre-approved, low-risk U.S. citizens and lawful permanent residents expedited clearance upon arrival into the U.S. Participants enter using automated self-service kiosks and are generally exempt from routine CBP questioning.

Electronic System for Travel Authorization: ESTA is an automated system used to determine the eligibility of visitors from Visa Waiver countries prior to boarding a carrier to travel to the U.S. ESTA enhances the security of these travelers and will allow the U.S. government to continue to expand the program with our most trusted allies.

Customs-Trade Partnership Against Terrorism: Under C-TPAT, importers who meet certain security standards are provided expedited processing benefits. This enables CBP to facilitate legitimate trade while focusing resources on unknown or high-risk shipments.

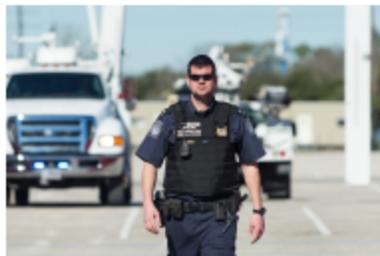
Automated Commercial Environment: ACE is a modernized commercial trade processing system with features designed to consolidate and automate border processing. It provides a solid technology foundation for all border security initiatives within CBP.

Centers of Excellence and Expertise: These centers work with the international trade community to transform CBP's approach to trade operations. The Centers increase the use of uniform practices across ports of entry, help to timely resolve trade compliance issues nationwide, and further strengthen critical agency knowledge of key industry practices. Centers of Excellence and Expertise for 10 different industries operate nationwide.

Preclearance: Through CBP preclearance, CBP officers and agriculture specialists perform the same immigration, customs, and agriculture inspections of air passengers on foreign soil – prior to boarding a direct flight to the U.S. – without further CBP processing or security screening upon arrival. This creates opportunities for increased security, economic growth, and an improved passenger experience.



AIR AND MARINE OPERATIONS



OFFICE OF FIELD OPERATIONS



U.S. BORDER PATROL

HISTORY

1789: The fifth act of the first Congress establishes Customs.

1862: The U.S. Department of Agriculture is created to "procure, propagate and distribute among the people new and valuable seeds and plants."

1904: The U.S. Immigration Service is assigned a small force of mounted inspectors to patrol the border to prevent illegal crossings.

1912: The Department of Agriculture's Plant Protection and Quarantine Program at ports of entry evolves out of the creation of the Federal Horticultural Board.

1924: Congress establishes the United States Border Patrol as part of the Immigration Bureau, an arm of the Department of Labor.

1993: Operation Hold the Line is established, marking a shift toward forward deployment to deter illegal border crossings.

2003: Bureau of Customs and Border Protection is established becoming the first joint border management agency in the world and the largest federal law enforcement agency in the United States.

2004: CBP begins receiving advanced information on cargo coming to the U.S. allowing the agency to further guard the country against terrorist threats.

2005: Hurricane Katrina strikes the Gulf Coast and the Florida panhandle. CBP assists in rescue and recovery and works to divert cargo traffic to other ports.

2010: Faisal Shazad, known as the Times Square Bomber, is apprehended at JFK Airport by CBP officers moments before escaping the United States.

2011: Centers of Excellence and Expertise become operational, bringing important new capabilities to CBP's trade and security mission.

2011: CBP's unmanned aircraft system is deployed to provide the National Weather Service and emergency responders with real-time images during the Red River floods in Minnesota and North Dakota.

2013: CBP marks the 10th anniversary of its founding in 2003.

2015: CBP's Office of Air and Marine becomes Air and Marine Operations (AMO).

DHS: www.dhs.gov | CBP: www.cbp.gov | CBP Careers: www.cbp.gov/careers | Federal Job Opportunities: www.usajobs.gov

May 2019

Anexo 5: Evaluación Complejos Fronterizos Permanentes

Tabla 31: Evaluación de Complejos Fronterizos

IST.	MORFOLOGIA Y CLIMA	VOLUMETRIA	VIALIDAD	FUNCIONALIDAD	EQUIPAMIENTO	D
ado	Plano. Relieve de montaña. 3.200 m/s/n/m. Nieve. Nuevo complejo en lugar alledaño.	Actual muy dispersa. Uso de casetas en verano. Mala imagen país	Actual muy mala. Caminos tierra y lodo.	Actual muy mala. Cruces vehiculares. Cierre por nieve. Insuficiencia terreno. Largo tiempo espera.	Actual malo. Falta calefacción. Mala ventilación.	A In
e	Relieve plano. A nivel del mar. Templado sin lluvias.	Compacta. Ordenada. Buena imagen país	Muy buena. 12 pistas. Segregación de vehículos. Estacionamientos	Buena. 5 puntos de atención. 3 entrada, 2 salida.	Muy bueno	Si
cto	Relieve plano. 3.600 m/s/n/m. Muy frío. Poca nieve.	Compacta. Ordenada. Buena imagen país.	Muy buena. Pistas segregadas. Estacionamientos.	Excelente. Asimetría con Bolivia en snvicios.	Muy bueno.	Si
	Altiplano. 3.200 m/s/n/m. Muy frío. Poca nieve.	Compacto. Ordenado. Buena imagen.	Muy buena. Pistas dobles segregadas. Sin estacionamientos.	Muy buena. Asimetría con Bolivia en servicios.	Muy bueno	Si
ción	Relieve montaña. Mucha nieve. Eventual cierre camino.	Dispersa y confusa. Mala imagen	Mala.	Mala	Regular	In
	Relieve montaña. Terreno plano. Mucha nieve.	Compacta. Excelente imagen país.	Muy buena	Muy buenas	Muy bueno	Si

FECHA CONST.	MORFOLOGIA Y CLIMA	VOLUMETRIA	VIALIDAD	FUNCIONALIDAD	EQUIPAMIENTO	DOTACION	LAY
	Eventual cierre camino.						
1976	Relieve montaña. Terreno plano. Mucha nieve. Eventual cierre camino.	Compacta. Regular imagen país. Dejara de funcionar salida de chile de este edificio una vez construido el paso integrado argentino	muy buena	Buena para un flujo menor. Originalmente se realizaba ingreso y salida en este edificio, lo que explica la posibilidad de atencion hacia dos lados	Deficiente, falta SSHH personal, bodegas agua caliente para comedor.	suficiente	Bueno por integración
2004	Relieve montaña. Terreno plano. Mucha nieve. Eventual cierre de camino.	Compacta. Buena imagen país	Buena	Buena	Bueno	Insuficiente	Bueno
S/i. 2015	Relieve plano. Frio y viento. Poca nieve.	Compacta. Excelente imagen país.	Muy buena. Pistas segregadas. Estacionamientos.	Muy buena en nuevo complejo	Muy bueno en nuevo complejo.	Suficiente	En nuevo complejo
2010	Relieve plano. Poca nieve. Viento. Muy frío. En lecho de río.	Compacta. Excelente imagen país.	Regular. Esta sobre el camino. Requiere ampliar una pista en entrada y salida.	Buena.	Muy bueno	Suficiente	Bueno
2010	Relieve montaña. Mucha nieve. Cierre camino.	Dispersa. Superficie insuficiente. Mala imagen país.	Mala. Está sobre el camino.	Regular. Sin sala espera. Mala iluminación exterior.	Insuficiente.	Insuficiente	Muy mala cam segr
2003	Relieve plano. Mucho viento. Muy frío y poca nieve.	Compacta. Buena imagen país.	Muy mala. Sin pavimento. Lodo.	Buenas	Regular. Mover generadores por ruido.	Insuficiente en verano	Regular

ETRIA	VIALIDAD	FUN
o. a mal l. país	Regular. Costado camino. Dos pista ingreso.	Bueno. Invitación. Superficie. Insuficiente. Viento.

Nota: Elaboración Propia

Anexo 6: Análisis Tráfico de Drogas en Frontera

El tráfico de drogas en fronteras afecta varios ámbitos de este análisis, sin embargo, será analizado en este ámbito ya que no se analizará desde el punto de vista social o sus causas, si no

de su tránsito entre países. Inicialmente se puede señalar que Chile posee características importantes que lo hacen atractivo para que entre drogas por sus fronteras. Esto tiene dos causas, primero, por su ubicación geográfica que lo convierte en un lugar de tránsito hacia países desarrollados a través de sus puertos, y también por el aumento del consumo interno dado por la capacidad adquisitiva que ha aumentado en el tiempo por parte de los ciudadanos chilenos.

La ubicación de Chile es una complicación para la seguridad del país ya que es favorecedora para el tráfico, dado que limita con dos de los tres principales países productores de cocaína en el mundo (Perú y Bolivia) quienes producen el 54% de la cocaína total en el mundo, y cercanía con naciones productoras de marihuana, como es Paraguay, que llega a Chile principalmente a través de Argentina. Estos productos entran a Chile, una parte se queda en el país, pero otra parte es sacada por los puertos del Océano Pacífico por las organizaciones criminales, hacia el resto del mundo.

En este ámbito, la frontera con Bolivia, tiene especial importancia, dado que existen al menos 106 pasos fronterizos no habilitados que unen ambos países, además de 30 con Perú y 4 con Argentina, lo que facilita la entrada sin control a Chile desde esos países.

Analizando la información disponible, en documentos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, publicados el primer semestre del año 2018, se puede apreciar que en el año 2016 las incautaciones de cocaína y pasta base ha sido la más alta de los últimos 4 años.

Tabla 32: Variación de incautaciones de droga 2015-2016

	Cocaina kg	Pasta Base kg	Marihuana kg
2015	3.612,5	7.212,4	16.061,15
2016	4.529,85	10.677,6	10.931
Variación	25,4%	48,0%	-31,9%

Fuente: Elaboración Propia

La presencia de drogas, no sólo afecta desde el consumo sino también de la presencia de organizaciones criminales que se dedican al tráfico de ella. El estudio de (Valenzuela y Larroulet, 2010) indica que el crack puede aumentar hasta 6 veces la probabilidad de cometer un

delito, la heroína entre 3 y 3,5 veces, la cocaína 2,5 veces y la marihuana 1,5 veces. Del tránsito en los pasos no habilitados no se hace cargo la UPF, sino Carabineros de Chile y desde el año 2019, el Ejército de Chile.

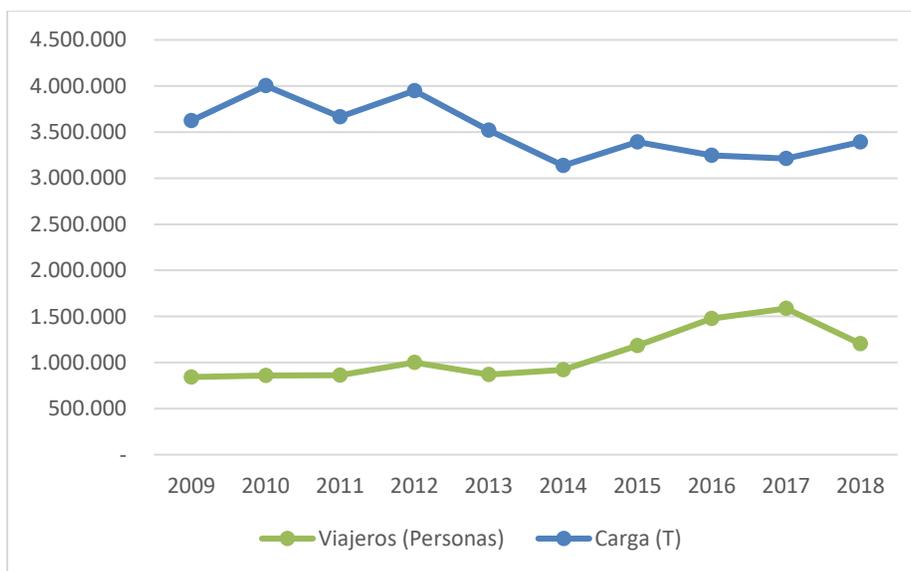
En los complejos fronterizos, el control antidrogas comenzó a ser controlado por Aduanas, ya que calificaba esta mercadería como ilegal en su ingreso al país. Con el paso de los años, tanto Aduanas, como PDI y Carabineros, empezaron a destinar brigadas antinarcótico especializadas a los complejos fronterizos. Son estas brigadas las que, mediante un trabajo colaborativo, pueden mejorar el control por medio de una eficiente gestión de la información. Esta información compartida permitiría que las autoridades competentes se enfoquen en sus actuaciones y no en la recolección de datos. Este trabajo debería ser efectivamente realizado por la Agencia Nacional de Inteligencia, la que ha tenido resultados, pero su gestión debe ser mejorada, mediante la incorporación de sistemas que compartan la información, la integren y sea correctamente entregada.

Anexo 7: Análisis de flujos por la frontera terrestre chilena

En este ámbito, se destaca que las condiciones económicas de los países afectan el tránsito por la frontera. Por ejemplo, aumenta el turismo, pero también aumenta el transporte de cargas, debido al aumento de las exportaciones e importaciones.

Analizando el tránsito de turistas, solo basta recordar a los viajeros argentinos que hasta sólo el año pasado pasaban a Chile a comprar distintos artículos, eléctricos y de vestuario, en su mayoría, dada la buena condición económica del país vecino, pero también debido a que los favorecía el tipo de cambio y los buenos valores de estos productos dados los acuerdos internacionales económicos que Chile tiene con más del 98% de los países. Esta situación se aprecia no sólo en Libertadores (que conecta la Región de Valparaíso-CL con la Provincia de Mendoza-AR) sino también en el Complejo Fronterizo Chacalluta, donde chilenos pasan a abastecerse y consumir servicios a Tacna-PE, y en los Complejos de la Región de Aysén, donde el tránsito vecinal es importante.

Ilustración 37: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Los Libertadores

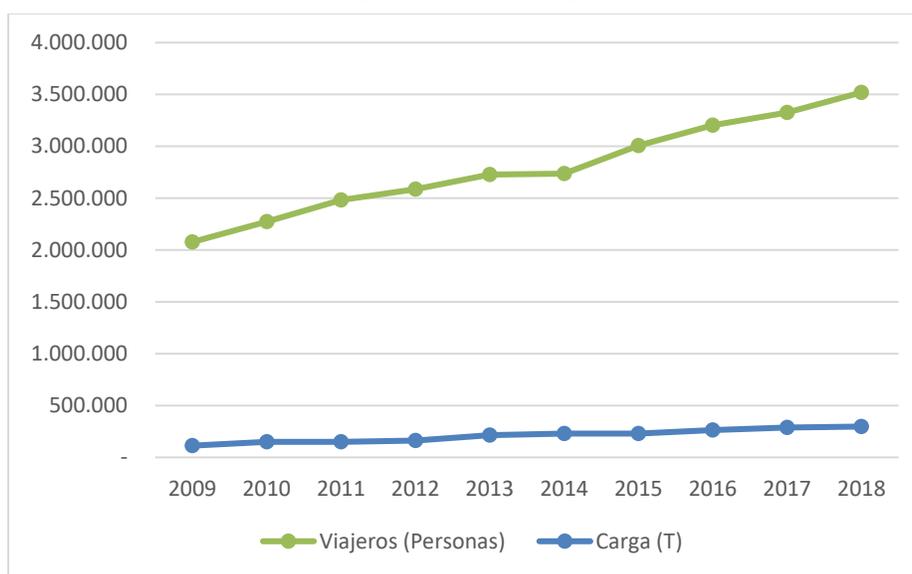


Fuente: Elaboración Propia (<https://www.aduanas.cl>)

En la imagen se puede apreciar el crecimiento sostenido que ha tenido el tránsito de personas por Libertadores, pero se destaca la baja que tuvo durante el año pasado. Esta reducción tiene su causa en que cambiaron las condiciones del tipo de cambio entre Chile y Argentina, lo que no favoreció este tránsito por compras. Este cambio, un poco más desfavorable, también afectó el tránsito en cuanto a los turistas que entraron a vacacionar durante el año pasado.

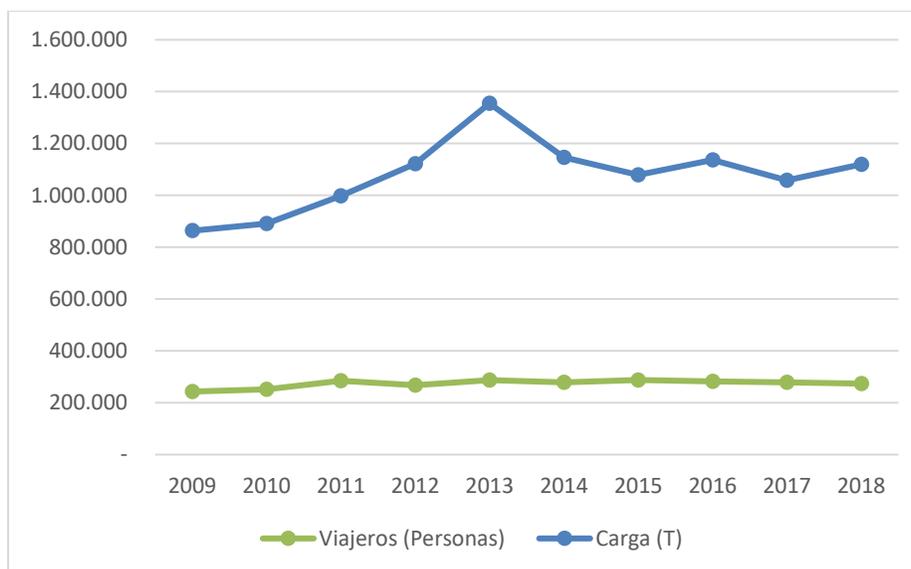
Analizando los flujos y mediante entrevistas a distintos funcionarios, se puede señalar el flujo característico en este paso es permanente, durante el año, para cargas y esporádico en cuanto a turistas. Las personas transitan por Libertadores en vacaciones y fines de semana principalmente.

Ilustración 38: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Chacalluta



Fuente: Elaboración Propia (<https://www.aduanas.cl>)

Si vemos a Chacalluta-PE, podemos identificar que el principal flujo es el de turistas, mientras que el de cargas es permanente pero menor. Esto se debe a que principalmente existe tránsito por parte de los chilenos quienes en Tacna compran productos y adquieren servicios más baratos que en Chile. Comparándolo con el tránsito de Chungará-BOL, se aprecia que el principal transporte es el de cargas, y genera un importante aporte al país vecino y además entrega recursos a empresas chilenas relacionadas con los Puertos de Arica y Antofagasta.

Ilustración 39: Tránsito Ingreso a Chile Complejo Fronterizo Chungará

Fuente: Elaboración Propia (<https://www.aduanas.cl>)

Estos son los tres complejos fronterizos más importante del país, y permite hacerse una idea del impacto de las economías y culturas locales en los flujos, que son específicas de cada uno.

El tránsito por la frontera de Chile ha sido impactado por los últimos cambios sociales que ha tenido la región. Los movimientos migratorios que han llegado al país desde Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, han estresado el sistema en frontera y ha provocado que los equipos de coordinación deban estar más atentos a que se resguarde la correcta atención de los usuarios y otorgando si es necesario alojamiento o comida a los usuarios. El caso de los migrantes en Chacalluta, ocurrido el año pasado, provocó importantes gestiones tanto del equipo de coordinación como de las autoridades locales y nacionales para albergar el alto flujo que se produjo en frontera. Esta ola migratoria venezolana ha ido creciendo en el tiempo, con lo que ha llega a ser el principal país que tiene ciudadanos viviendo en Chile según información obtenida del Departamento de Extranjería y Migración.

Tabla 33: Extranjeros residentes en Chile al 31 de diciembre de 2018

Item	País de nacimiento	Extranjeros Residentes en Chile			
		Hombre	Mujer	Total	%
1	Venezuela	149.544	138.689	288.233	23,04%
2	Perú	107.735	116.188	223.923	17,90%
3	Haití	115.512	63.825	179.338	14,33%
4	Colombia	69.339	77.243	146.582	11,72%
5	Bolivia	48.830	58.517	107.346	8,58%
6	Argentina	37.607	37.106	74.713	5,97%
7	Ecuador	18.130	18.864	36.994	2,96%
8	España	11.759	9.388	21.147	1,69%
9	Brasil	8.142	10.042	18.185	1,45%
10	República Dominicana	7.277	10.682	17.959	1,44%
11	Estados Unidos de América	8.233	8.104	16.337	1,31%
12	Cuba	9.279	6.558	15.837	1,27%
13	China	7.796	5.732	13.528	1,08%
14	México	4.285	4.689	8.975	0,72%
15	Alemania	4.057	4.458	8.515	0,68%
16	Otro País	36.650	33.309	69.959	5,59%
17	Pais no declarado	1.952	1.703	3.656	0,29%
	Total	646.128	605.097	1.251.225	

Fuente: Elaboración Propia

La tasa migratoria en Chile se explica por ser un país estable y con buenas condiciones económicas comparativamente con otros países de la región, a esto se suma que es un país que no es restrictivo, que tiene diversos instrumentos para asegurar la legalidad de los migrantes en Chile, como son las visas provisorias, residencias definitivas o nacionalización.

En el caso de Venezuela, los migrantes vienen escapando de un país donde no encuentra trabajo la mayoría de la población. La migración peruana es de larga data y la migración de Haití está fuertemente ligada a la carencia de condiciones básicas de vida, a consecuencia de la crisis de Haití del año 2004 y el terremoto del año 2010.

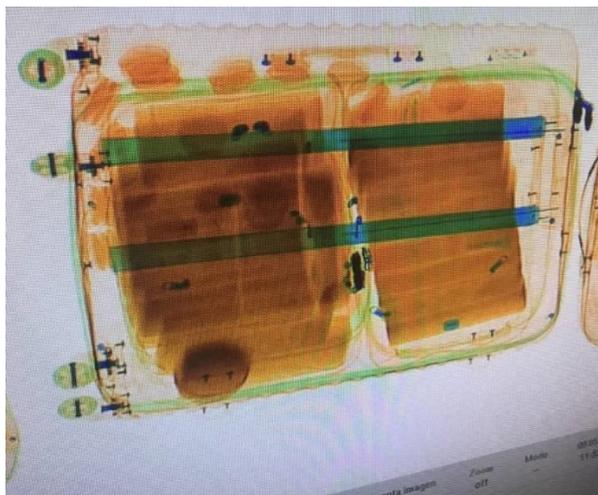
Anexo 8: Implementaciones tecnológicas en puntos de control

La gestión en frontera de la UPF, es apoyada por las innovaciones tecnológicas, las que mediante su aplicación permiten agilizar el tránsito en frontera disminuyendo los tiempos de control sin descuidar el control.

Las mejoras en los tiempos de atención del último tiempo se han producido por los siguientes factores:

- *Mejoras en control de equipaje:* mediante la inclusión de escáner de revisión de equipajes en 80% de los complejos fronterizos del país, lo que evita el control manual de maletas.

Ilustración 40: Revisión de maletas en escáner de equipajes-droga en barras de maleta



Fuente: El Independiente. (19 de mayo 2021). *Cocaína cargada en la maleta siempre estuvo en tránsito.*

<https://independiente.com.py/cocaina-cargada-en-la-maleta-siempre-estuvo-en-transito/>

- *Mejoras en control de cargas y vehículos:* mediante la inclusión de camiones escáner, portales escáner, bodyscan, fibroscopios y densímetros. Actualmente sólo los complejos fronterizos más grandes del país, 20% del total, cuentan con estos equipos, lo que permite agilizar los tiempos de control y aumentar la seguridad de estos.

Ilustración 41: Revisión de camión por escáner-persona en fondo falso



Fuente: Villarubia, G. (17 de marzo 2012). *Problemas de salud y privacidad paralizan el uso de 4 furgones con rayos X para las policías*. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2012/03/16/problemas-de-salud-y-privacidad-paralizan-el-uso-de-4-furgones-con-rayos-x-para-las-policias/>

Ilustración 42: Revisión de vehículo por escáner-droga en estructura



Fuente: Villarubia, G. (17 de marzo 2012). *Problemas de salud y privacidad paralizan el uso de 4 furgones con rayos X para las policías*. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2012/03/16/problemas-de-salud-y-privacidad-paralizan-el-uso-de-4-furgones-con-rayos-x-para-las-policias/>

Ilustración 43: Revisión de persona por bodyscan



Fuente: Caracol Radio. (15 de septiembre 2018). *Cada mes 14 “mulas” son capturadas en el aeropuerto El Dorado.* https://caracol.com.co/radio/2018/09/15/judicial/1537026095_967554.html

Ilustración 44: Revisión de persona por bodyscan-cápsula de droga ingeridas



Fuente: El Heraldo. (24 de noviembre 2020). *Estudio revela los aeropuertos del país con más capturas de ‘mulas’ con droga.* <https://www.elheraldo.co/colombia/estudio-revela-los-aeropuertos-del-pais-con-mas-capturas-de-mulas-con-droga-775598>

Ilustración 45: Revisión de persona por bodyscan-cápsula de droga ingeridas



Fuente: García, B. (17 de febrero 2019). *Quiénes son y cuánto cobras las nuevas mulas que entran al país con dos kilos de cocaína en sus estómagos.* Infobae.

<https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/02/17/quienes-son-y-cuanto-cobran-las-nuevas-mulas-que-entran-al-pais-con-dos-kilos-de-cocaina-en-sus-estomagos/>

- *Mejoras en control migratorio:* mediante la inclusión de servidores en los complejos fronterizos que tienen una copia de las bases de datos de PDI e Interpol, esto facilita la inspección de las personas en tránsito y sus antecedentes. Junto con lo anterior, desde el año 2013, los servicios migratorios chilenos y argentinos comparten los datos de los migrantes en frontera, mediante el desarrollo de una interfaz que disminuye los tiempos de control.

Se señala, además, que PDI, Carabineros, Aduanas y el Ejército, realizan mediante tecnología de punta, acciones conjuntas de control en frontera, mediante equipamiento altamente especializado. Además, cabe destacar la inclusión de equipos termográficos en frontera, que permite verificar con control de temperatura el cruce ilegal de personas por la frontera en sitios cercanos a los complejos fronterizos. Aun así, se requiere una mayor inversión que permita la adquisición de un mayor número de equipos de última tecnología que permita aumentar la fiscalización en frontera, ojalá automatizado, que permita actuar sin necesidad de personal.

Dado el alto número de pasos fronterizos no habilitados en el país, también es necesario poder determinar nuevos puntos de control donde se unan caminos o carreteras, que permitan realizar nuevos controles, ojalá no invasivos, y determinar si hubo un ingreso legal al país.

¿Cómo evalúa las instalaciones físicas donde fue atendido?

	Muy buena	Buena	Indiferente	Mala	Muy mala
Baños	<input type="radio"/>				
Espacio de atención	<input type="radio"/>				
Limpieza	<input type="radio"/>				
Casino	<input type="radio"/>				

Entréguenos mas detalles de la evaluación para mejorar

Tu respuesta _____

¿Quisiera ser contactado para obtener mayor información de su evaluación? Si es así déjenos sus datos

Tu respuesta _____

Enviar

Nota: Elaboración Propia

Anexo 10: Encuesta de satisfacción de funcionarios públicos

Ilustración 47: Encuesta satisfacción funcionarios públicos

Encuesta satisfacción de funcionarios públicos

Institución pública que lo representa

PDI

Aduana

SAG

Carabineros

Servicio de Salud

Otra

Fecha de la evaluación

Fecha

dd-mm-aaaa 

Complejo Fronterizo

Tu respuesta _____

¿Usted cuenta con el espacio suficiente para trabajar?

- Sí
- No

En caso de haber contestado no, favor detalle la situación y la solución que considera debería tener el problema planteado

Tu respuesta _____

¿Cómo evalúa los servicios entregados por la UPF?

	Muy buena	Buena	Indiferente	Mala	Muy mala
Mantenión de equipos	<input type="radio"/>				
Mantenión de instalaciones	<input type="radio"/>				
Limpieza	<input type="radio"/>				
Casino	<input type="radio"/>				
Servicios básicos (agua, energía, internet, etc)	<input type="radio"/>				
Alojamiento	<input type="radio"/>				

Entréguenos mas detalles de la evaluación para mejorar

Tu respuesta _____

¿Cómo evalúa el clima laboral dentro del complejo fronterizo?

1 2 3 4 5 6 7

¿Cuenta con espacios de esparcimiento dentro de las instalaciones?

Sí

No

En caso de haber indicado que no, ¿qué mejoras usted estima que sea necesario de implementar?

Texto de respuesta larga

Entréguenos mas detalles de la evaluación para mejorar

Tu respuesta

¿Quisiera ser contactado para obtener mayor información de su evaluación? Si es así déjenos sus datos

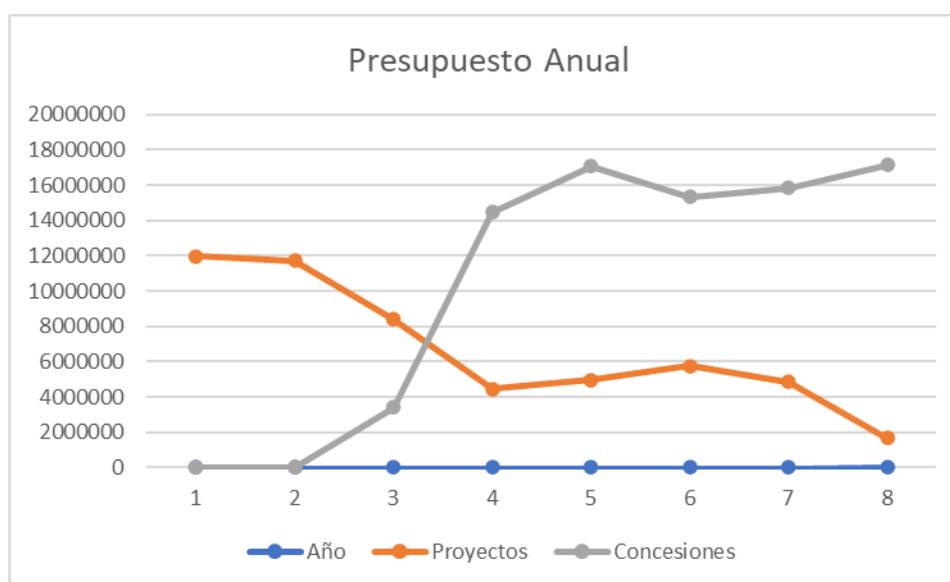
Tu respuesta

Enviar

Nota: Elaboración Propia

Anexo 11: Evolución presupuestaria relacionada con proyectos de inversión

Año	Proyectos	Concesiones
2015	11.988.335	-
2016	11.728.576	-
2017	8.410.715	3.400.000
2018	4.479.032	14.473.887
2019	4.957.964	17.089.801
2020	5.767.226	15.343.365
2021	4.868.788	15.842.361
2022	1.695.747	17.145.738



Nota: Elaboración Propia basado en Ley de Presupuestos Anual pública