

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La Capacitación como mejora del Servicio Civil:
la Experiencia de la Escuela Nacional de Administración Pública
2014 – 2023

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en
Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Trujillo Villarroel, Catherine

Asesor:
Arroyo Laguna, Juan Eulogio

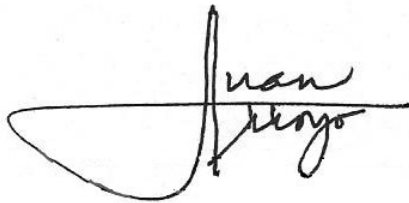
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Arroyo Laguna, Juan Eulogio, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis/el trabajo de investigación titulado La Capacitación como mejora del Servicio Civil: la Experiencia de la Escuela Nacional de Administración Pública 2014-2023. del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Trujillo Villarroel, Catherine dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 13/10/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 14 de octubre de 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Arroyo Laguna, Juan Eulogio</u>	
DNI: 06267382	Firma 
ORCID: 0000-0002-3183-4046	

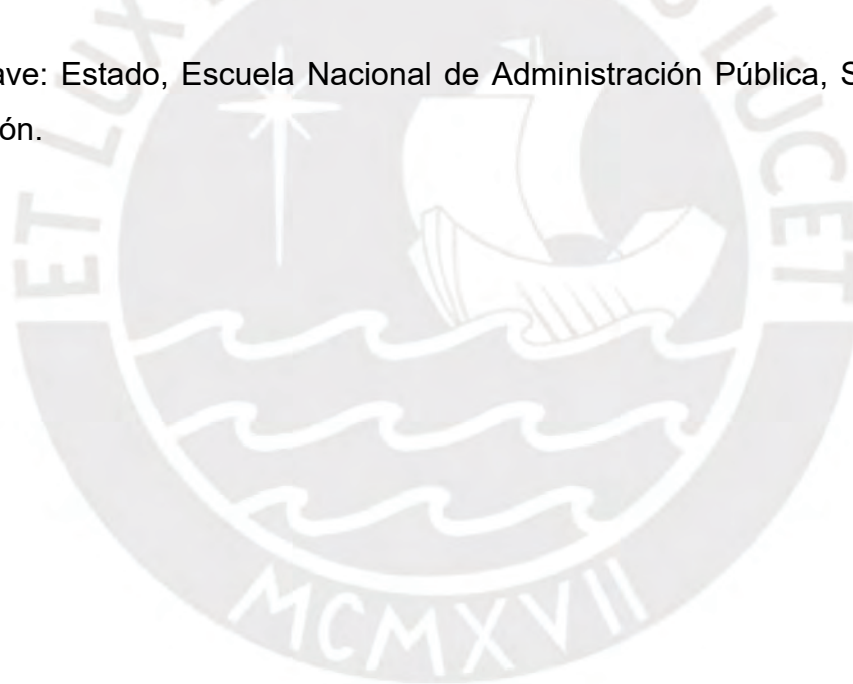
Resumen

La Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, creada en el año 2012, constituye un actor clave en la implementación de la estrategia de “Capacitación” para el pilar “Servicio Civil Meritocrático” de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Actualmente, se enmarca en el lineamiento de fortalecimiento de capacidades de funcionarios, directivos y servidores civiles del Objetivo Prioritario 2: “Mejorar la Gestión Interna en las Entidades Públicas”.

Este trabajo presenta la génesis de la institución desde la perspectiva de un miembro del equipo fundador, resaltando los factores que impulsaron su creación y consolidación. Entre ellos, destacan el compromiso político del gobierno y de la entidad que la acogió, los cuales permitieron que la ENAP se posicionara rápidamente, no solo como proveedora de capacitaciones de alta calidad académica y aplicabilidad práctica, sino que también ha contribuido a revalorar el servicio civil y reivindicar la figura del servidor público en la sociedad.

Por último, se analizan los retos enfrentados en el cumplimiento de sus funciones y en la materialización de los objetivos de una política de Estado esencial: la modernización de la gestión pública.

Palabras clave: Estado, Escuela Nacional de Administración Pública, Servicio Civil, Modernización.



Índice

Introducción	1
1. El momento fundacional: la Política Nacional del Servicio Civil y la Escuela Nacional de Administración Pública	5
1.1. La Autoridad Nacional del Servicio Civil	7
1.2. La Escuela Nacional de Administración pública: roles y líneas de acción	9
1.3. Principios que rigen el modelo educativo de la ENAP	12
2. El proceso de la ENAP: los periodos en su vida institucional	15
2.1. El momento de implementación inicial	16
2.2. Puesta en marcha de la ENAP: El paso de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú a la Escuela de SERVIR	20
3. Resultados de la ENAP en sus primeros 10 años de operación	31
3.1. Calidad percibida	34
3.2. Presupuesto de la ENAP	38
Conclusiones	41
Referencias Bibliográficas	43



Índice de gráficos

Gráfico 1 Modelo de Modernización Continua centrada en el ciudadano	2
Gráfico 2 Servidores públicos capacitados de 2013-2024	31
Gráfico 3 Número de directivos capacitados	32
Gráfico 4 Regímenes laborales	33
Gráfico 5 Resultados de satisfacción de todos los programas académicos de la ENAP 2014 - 2020	35
Gráfico 6 Resultados de satisfacción de los cursos MOOC	36
Gráfico 7 Resultados de satisfacción de los programas formativos	36
Gráfico 8 Los conocimientos recibidos en la Escuela son percibidos como útiles para el desempeño profesional	37
Gráfico 9 Evolución del presupuesto de la ENAP	38



Introducción

La necesidad de contar con personal calificado en las diversas instituciones públicas constituye un requisito para cualquier gobierno que pretenda brindar un servicio adecuado a la ciudadanía y aportar a la gobernabilidad del país, construyendo instituciones sólidas.

Los grandes generadores del cambio en las instituciones públicas son las personas, quienes tienen a su cargo los principales procesos de cada entidad. Para ello, países como Argentina o Brasil¹, por mencionar algunos en la región, cuentan con cuerpos profesionalizados, meritocráticamente seleccionados y que hacen carrera pública durante el desarrollo de sus vidas.

Esta no es la situación de Perú que no cuenta con una carrera pública y tiene personal que se encuentra laborando en sus mismos puestos durante largos períodos y sin beneficios laborales.

Para ello, en concordancia con la Ley N° 27658 que declaró al Estado Peruano “en proceso de modernización con el propósito de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP)², señaló entre sus objetivos la promoción de la profesionalización de los funcionarios y servidores públicos con la finalidad de tener personal calificado para las funciones que desempeñan desde su puesto de trabajo.

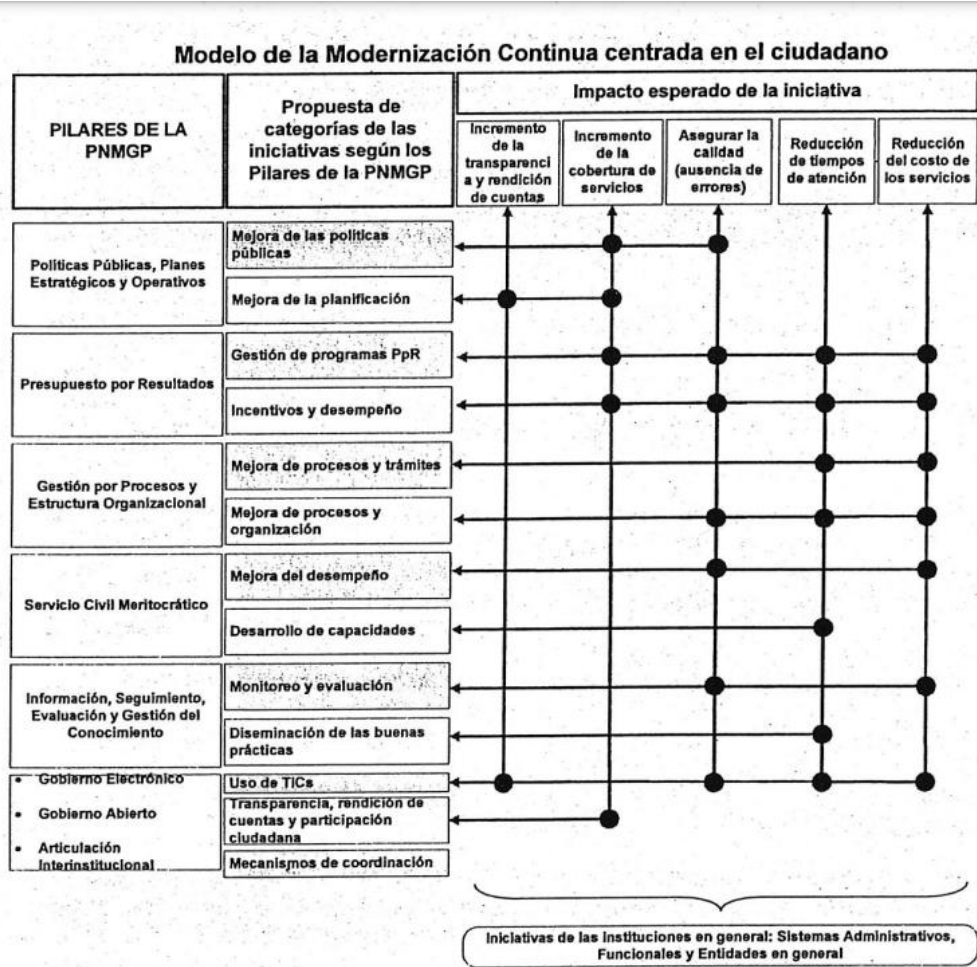
Mediante la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM, que aprobó el “Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016”, se planteó un modelo de Modernización continua centrada en el ciudadano que, para el caso concreto del pilar denominado Servicio Civil Meritocrático³, consideró una propuesta de categoría consistente en el “Desarrollo de Capacidades”, tal como se aprecia en el gráfico 1

¹Véase al respecto, por ejemplo, para el caso de Argentina la Ley N°25164 Marco de Regulación del empleo público nacional o el caso de Brasil, la Ley N°13.467, 2017.

²Actualmente modificada por la Política de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N°103-2022-PCM.

³ La PNMGP al 2021 consideró 3 ejes transversales y 5 pilares. El tercer pilar se denominó Servicio Civil Meritocrático.

Gráfico 1
Modelo de Modernización Continua centrada en el ciudadano



Fuente: Plan de implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del 2013-2016, p. 26

A efectos de poner en práctica estos lineamientos de política de Estado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), desarrolló diversas estrategias centrándose en tres frentes: meritocracia, profesionalización y capacitación.

En el frente de capacitación, Servir consideró necesario poner en marcha el mandato del Decreto Legislativo N° 1025, de no sólo planificar, sino también de gestionar la política de capacitación para el sector público y por ello se terminó creando, mediante Decreto Supremo N°079-2012-PCM, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), órgano de línea de Servir, encargado de brindar los conocimientos y habilidades que requiere el personal que trabaja al interior de las entidades del Estado en sus diversos niveles jerárquicos y de distribución territorial.

La misión original de la ENAP fue “formar directivos y capacitar al servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública” (Decreto Supremo N°079, 2012 art.2). De acuerdo a esta norma, se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Contribuir al fortalecimiento de capacidades del servicio civil
- b) La mejora de los servicios públicos prestados a la ciudadanía

Han pasado diez años desde la creación de la ENAP, y de su accionar en el marco de la estrategia de implementación del componente capacitación de la PNMGP al 2021. El presente informe de suficiencia profesional, da cuenta de mi experiencia como parte del equipo que puso en marcha la ENAP, explicando cómo ello aportó al desarrollo del servicio civil meritocrático, contemplado en la PNMGP al 2021; y que en la PNMGP al 2030 se visibiliza en su cuarto componente “Gestión Interna” y en el Objetivo Prioritario 2: “Mejora de la Gestión Interna en las Entidades Públicas”, Octavo Lineamiento: “Fortalecer las Capacidades de los Funcionarios , Directivos y Servidores Civiles”⁴.

Este trabajo se sustenta en una metodología cualitativa. Desde ese punto de vista, se presentan los procesos internos de la entidad para el desarrollo de cursos, talleres y programas; entrevistas a las personas responsables de la generación y puesta en funcionamiento de la Escuela (ex directores de la ENAP, ex presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y otras personas relevantes). Además, de una revisión y análisis de los Anuarios de Estadística de la ENAP del periodo 2014-2019, que incluyen información sobre las actividades de la Escuela. También se ha utilizado la herramienta “Solicitud de acceso a la información pública” regulada por la Ley N°27806 para poder obtener información relevante que sirva de soporte a la experiencia práctica que se muestra en el presente informe.

En la primera sección del presente trabajo, se presenta el contexto en el que se concibió la idea de establecer una Escuela de Administración Pública en el Perú, su vinculación con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública vigente en ese momento; la relación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; y, el compromiso político resultante. En la segunda sección se desarrolla la actividad académica desarrollada por la ENAP, una vez que fue puesta en funcionamiento, ponderando sus

⁴ La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 fue aprobada mediante decreto supremo N°103-2022-PCM publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2022

estrategias y metodologías. Finalmente, en la última sección se muestran cifras que dan cuenta de los avances y resultados cuantitativos de la puesta en marcha de la ENAP como apoyo a la estrategia “Capacitación” de implementación de la PNMGP.



1. El momento fundacional: la Política Nacional del Servicio Civil y la Escuela Nacional de Administración Pública

En el año 2007, el acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos abrió una ventana de oportunidad para llevar a cabo la reforma del servicio civil en el Estado. En el marco de este acuerdo se le brindó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de promoción comercial, desarrollo y fortalecimiento de la Nación. En este contexto, “se expidieron 99 decretos legislativos, de los cuales 67 están vinculados con la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado” (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012, p.96).

Entre estas normas, se expidió el Decreto Legislativo N° 1023 que recoge la necesidad de mejorar el servicio civil peruano para tener un Estado moderno y eficiente. Además de expresar una relación causal entre un aparato administrativo deficiente y una baja competitividad de los sectores productivos que, a la larga, crea barreras burocráticas que afectan al desarrollo del país. Por ello, se hacía necesaria la creación de un “organismo público especializado y con un alto grado de autonomía como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos” (Decreto Legislativo N°1023), encargado de fortalecer el servicio civil peruano. Este organismo es la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Es importante este acontecimiento porque desde la década de 1990 se realizaron diferentes intentos fallidos por lograr una reforma del servicio civil. Tal como lo señala Cortázar (2014) estos episodios se dieron en mayor medida en el periodo de 1995-1997 cuando se intentó implementar medidas comprensivas en temas de gestión pública y en el 2004 cuando el Poder Legislativo aprobó la Ley N°28175, Ley Marco del Empleo Público. Ambos esfuerzos, durante diferentes periodos de gobierno, no lograron concretarse; en el primer caso por la falta de apoyo político del entonces presidente Fujimori a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entidad encargada de la reforma; y en el segundo caso, por falta de apoyo del poder legislativo, encargado de debatir y aprobar, entre otras normas, la creación del Consejo Superior del Empleo Público (Cosep) como la entidad responsable de normar y regular el empleo público, solo con la exigencia surgida por la suscripción del acuerdo comercial con Estados Unidos de Norteamérica, se logra concretar y poner

en práctica una propuesta integral para mejorar, ordenar y modernizar el servicio civil peruano.

Para el año 2010, mediante Decreto Supremo N° 086-2010-PCM, se incorporó como una política de obligatorio cumplimiento, para todas las entidades del Gobierno Nacional la Política Nacional del Servicio Civil. Adicional a ello, se aprobó un Plan de Implementación para continuar gradualmente con el proceso de reforma. La estrategia fue la progresividad, ya que, al ser el empleo público un tema sensible, podría generar no solo la resistencia de las agrupaciones sindicales, sino la del propio Ministerio de Economía y Finanzas por el impacto que ello genera en el presupuesto público.

El gobierno del presidente Ollanta Humala se destaca la preocupación por generar una reforma integral del servicio civil y ello lo podemos apreciar en el discurso del presidente ante el Congreso el 28 de julio de 2012, donde se menciona lo siguiente:

No se logrará la verdadera reforma del Estado mientras no se enfrente la problemática de los recursos humanos del sector público. En tal sentido, estamos diseñando una planilla única para todo el Estado que facilite la gestión de estos recursos. Además, se ha implementado un régimen especial para los profesionales especializados mediante la Ley 29806, que permite una retribución acorde con sus capacidades, limitando la fuga de talentos del sector público y creando un incentivo para atraer a gestores de primer nivel.

Esta última medida complementaria a una de las políticas más importantes que este gobierno va a impulsar: la reforma del Servicio Civil. En efecto, estamos elaborando un proyecto de ley para una nueva carrera pública, que estará basada en la meritocracia y la evaluación de desempeño.

Todo esto será complementado con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública, cuyo diseño se está culminando y que servirá como fuente de formación y consolidación de futuros funcionarios capaces y comprometidos con el desarrollo del país (Presidencia de la República, 2012).

En este discurso no solo se detalla la necesidad de crear un único sistema laboral; sino también el de acompañar este proceso a través de una entidad que brinde formación a los servidores del Estado. Fue la primera vez, después de muchos años, que se mencionaba un proyecto de capacitación desde el gobierno para los trabajadores públicos.

1.1. La Autoridad Nacional del Servicio Civil

En la línea de contribuir con un Estado moderno, en el año 2013 se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) instrumento orientador que guía a las entidades del Estado. Uno de los pilares en los que se apoya la política es el Servicio Civil Meritocrático, dándole énfasis en reforzar la idea que el componente humano es el factor que logrará desarrollar los objetivos en las entidades públicas. El servicio civil se vuelve prioridad y necesario para alcanzar las metas y objetivos en los planes, políticas y proyectos de modernización del Estado.

Con la finalidad de integrar en un solo marco normativo los regímenes laborales, para julio del 2013 se promulgó la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, constituyéndose en una de las leyes más ambiciosas e importantes emitidas hasta el momento para ordenar los recursos humanos en el Estado y con ello, acabar con décadas de desorden y caos en el empleo público.

La entidad encargada de organizar a los trabajadores del sector público es Servir y entre las materias que se priorizaron para iniciar el proceso de reforma se encuentran: a) la capacitación, b) rendimiento, c) la profesionalización del cuerpo público y d) la resolución de controversias. Éstos enmarcados a su vez en un Sistema Administrativo propio: el de Gestión de los Recursos Humanos, diseñado precisamente para brindar los lineamientos, normas, principios, recursos, métodos y procedimientos aplicables en todas las entidades públicas.

En la Ley se resalta el tema de la formación y desarrollo de capacidades, entendida ésta como un proceso que ayude a cerrar brechas de conocimiento y mejore las competencias de los servidores civiles para lograr los objetivos institucionales, que repercuten a su vez, en la calidad de servicios que se brinda a los ciudadanos (Ley N°30057, 2013), siendo Servir el ente rector de la Gestión de Capacitación en el sector público⁵,

Uno de los objetivos de Servir es promover que en el Estado se encuentren los mejores profesionales y es la reforma planteada por la Ley N°30057 el mecanismo que debería haber coadyuvado a ese propósito.⁶ Entre sus prioridades se mezclan

⁵ Por medio de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 141-2016-SERVIR-PE se aprueba las Normas para la Gestión del Proceso de Capacitación en las entidades públicas

⁶ Si bien han pasado diez (10) años desde la promulgación de la Ley N 30057 y el avance no ha sido favorable, y los factores que han afectado su implementación van desde temas políticos hasta económicos, pasando por los temas sociales (los sindicatos y trabajadores del Estado interpretan la

temas de profesionalización de los trabajadores públicos, meritocracia y el reto de una adecuada capacitación.

Este objetivo se visibiliza en el Reglamento de Organización y Funciones de Servir, aprobado por Decreto Supremo N°062-2008-PCM, el mismo que en su artículo 5 establece, entre otras funciones, la de desarrollar y gestionar políticas de fortalecimiento de capacidades y evaluar los resultados.

Para cumplir con esta función se creó la ENAP, pretendiendo que la formación en temas de administración y gestión pública se realice conforme a un perfil homogéneo, acorde con la demanda de un Estado moderno que brinde servicios públicos adecuados a la población.



Ley del Servicio Civil como un régimen de trabajo que no aporta al sistema público sino crea despidos). Además, el mecanismo para que una entidad transite a la Ley, resulta complicado porque primero deben actualizar sus procesos e instrumentos de gestión internos, todo ello en concordancia con la Política de Modernización del Estado, y muchas entidades carecen de esta información o se hace tedioso el recojo de información por lo que se quedan estancadas en la primera fase del proceso. Así, a junio del 2022 solo “catorce (14) entidades se encuentran en la etapa 2 del tránsito, y ello representa solo el 0.8%” del número total de entidades públicas (INFORME FINAL SERVIR 2022). Lo que supone que el tránsito aún es mínimo pese a los esfuerzos desarrollados. Mientras que, a la interna, se están planteando nuevos mecanismos para mejorar y agilizar este proceso. Adicionalmente al tránsito, Servir está realizando esfuerzos por fiscalizar en las entidades públicas el cumplimiento de la Ley N°31419 para “garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción”.

1.2. La Escuela Nacional de Administración Pública: roles y líneas de acción

Antecedentes

La idea de contar con un centro de capacitación y formación de servidores públicos, no es una novedad en nuestro país. Así, tan temprano como en 1968, se creó la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, que brindaba capacitación en temas gubernamentales a cualquier persona interesada en ello.

Durante la década de 1980 la ESAP brindaba maestrías y especializaciones en gestión pública. Pero, los resultados de esta capacitación no encontraron eco en las instituciones de donde provenían los participantes. Era normal que los egresados de estos procesos formativos (que mayormente se desarrollaban a tiempo completo) regresaran a su mismo puesto laboral sin mayor oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos. A ello se sumó que la ESAP se convirtiera en el destino de todos aquellos servidores que no eran bienvenidos en sus instituciones, a quienes se les concedía largos períodos de “licencias académicas” (ENAP 2021); así como un acelerado proceso de deterioro de la calidad académica, al convertirse en un refugio para el pago de favores políticos. Todo ello melló el prestigio de esta Escuela, la misma que terminó siendo desactivada de facto a mediados de la década de los años 1990.

Por lo mencionado líneas arriba, la clase política nacional no veía con buenos ojos destinar recursos a una escuela cuya actividad corría un alto riesgo de politización. El propio Ministerio de Economía y Finanzas abrazó con fervor el modelo de la tercerización académica, que no incrementaba el aparato ni el presupuesto público.

No fue sino hasta la llegada al poder del presidente Ollanta Humala que esta situación cambió. Humala, militar de carrera y ex agregado militar en nuestra embajada en Francia, había cursado estudios en la Ecole Nationale d'Administration Publique (ENA) y estaba convencido que la reforma del servicio civil debía estar acompañada de una escuela que brinde capacitación de alto nivel a los servidores públicos.

Así, mediante Decreto Supremo N° 079-2012-PCM se creó la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP, con la finalidad explícita de proveer formación para directivos y capacitación para el servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública. Citando el informe realizado por el Estudio Echeconpar, a pedido de

Servir, como insumo para la implementación de la ENAP, ésta “no tiene por propósito suplir la actividad que desarrollan las instituciones educativas privadas ni limitar su accionar, sino que sólo supone el cumplimiento de las funciones que por Decreto legislativo 1023 y 1025 se asignó a Servir, las mismas que responden a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos por la Administración pública” (Estudio Eche copar, 2012, p. 9)

Alcances de la intervención de la ENAP

En su norma de creación se le asignó a la ENAP, como tarea principal, la de desarrollar y ejecutar los procesos de formación para directivos y capacitación para el servicio civil a nivel nacional, conceptos ambos indeterminados y sujetos a interpretación.

Por ello, la primera de las tareas que debió desarrollar la nueva Escuela fue definir la extensión de los conceptos “proceso de formación para directivos” y de “capacitación para el servicio civil”. En un contexto en el que los órganos de control se encuentran especialmente susceptibles de buscar faltas administrativas en cualquier acción de gestión que pueda desarrollar una institución pública, resultaba peligroso interpretar extensivamente el alcance de las propias funciones y por ello se debió conjugar la necesidad real de las instituciones públicas con la estrecha definición del concepto “formación”. El debate se centró en la necesidad de implementar una maestría en gestión pública o quedarse en el dictado de programas de alta especialización que atendieran las particulares necesidades de cada institución.

Para inicios de la segunda década de este siglo, la opinión pública respecto al aparato estatal no había sufrido grandes cambios. Sin embargo, contradictoriamente existía un creciente interés en prestar servicios en una Administración Pública que pagaba, en sus etapas iniciales y a mandos medios sueldos competitivos; y, en no pocas ocasiones, mayores a los del sector privado⁷.

⁷ En palabras de Dante Mendoza (comunicación interna el 3 de octubre de 2022) Entre 1993 y 2007 las “islas de eficiencia” de la Administración Pública y aquellas instituciones que políticamente lograron cambiar su régimen laboral al regulado por el Decreto Legislativo N°728, lograron obtener remuneraciones muy competitivas y atrayentes para la gente joven y capaz que comenzó a ver como una posibilidad de desarrollo profesional, al sector público. Esta reciente tecnocracia fue golpeada en el gobierno del presidente García al establecer un límite salarial que generó que (hasta la actualidad) la alta dirección pública se encuentre remunerada muy por debajo del sector privado en tanto que las posiciones más bajas e intermedias encuentren remuneraciones atractivas.

Esta situación generó el surgimiento de distintos programas de posgrado y especializaciones en las universidades públicas y privadas a nivel nacional. Existía una demanda por especialización en temas de administración pública y el mundo universitario acudió presto a cubrirlas; sin embargo, la universidad no logró acercarse a las necesidades de una administración pública que venía siendo exigida con mayor intensidad por la ciudadanía, y se quedó en la transmisión de conocimientos abstractos y teóricos que poco o nada tenían que ver con la gestión pública y el día a día de las instituciones del Estado.

Por ello, se decidió que los “procesos de formación para directivos” adoptarían el formato de programas de especialización ad hoc para determinado tipo de directivos públicos que compartieran, ya sea una especialización temática en la Administración Pública o formaran parte de una misma institución o sector. Al estar focalizados, se podría desarrollar una malla que respondiera a las particulares necesidades de estos grupos, de manera tal que, en palabras de su primer director “Lo que aprendían el lunes en la Escuela, podrían ponerlo en práctica el martes en su puesto de trabajo⁸”

Por otro lado, tampoco fue sencillo definir el concepto de “capacitación para el servicio civil”. La joven Escuela se encontraba frente a la dicotomía de ya sea, responder a una demanda creciente por cursos cortos de capacitación y actualización en general para toda la ciudadanía; o cumplir con la conservadora posición institucional de Servir, de limitar su actuación a las personas que ya contaban con un vínculo contractual con el Estado.

La decisión no fue fácil por cuanto al no existir una carrera pública, las personas al servicio del Estado se vinculan contractualmente por cortos períodos y rotan por diversas entidades. El trabajo intermitente es una realidad a la que no se podía dar la espalda, desde que era casi natural encontrar personas que estaban en procesos de recolocación y contaban con el tiempo y la necesidad de desarrollar competencias a través de la capacitación.

Por ello se optó por generar cursos de capacitación presencial y semipresencial dirigidos exclusivamente a personas con una vinculación laboral vigente con el Estado, a la par de desarrollar una oferta de cursos autoinstructivos y masivos, en línea, a la que pudiesen acceder tanto servidores públicos en actividad como personas interesadas en regresar o vincularse al mismo y la ciudadanía en general.

⁸ Discurso de apertura del año académico 2017 por parte de Dante Mendoza Antonioli

1.3. Principios que rigen el modelo educativo de la ENAP

El modelo educativo de la Escuela se basa en principios de actuación que, desde la perspectiva de la gestión pública, guían los diversos procesos que se llevan al interior de la misma, sirviendo como referente en la modelación de programas, cursos y actividades de complementación académica, dándole un carácter especial que la identifica y distingue claramente del resto de propuestas de desarrollo de competencias laborales existentes en la administración pública peruana.

El primero de ellos es el de la ética académica, “entendida como la promoción y defensa de la ética en el entorno académico” (Escuela Nacional de Administración Pública, s.f.), lo cual implica una intensa tarea de monitoreo censal de las actividades formativas desarrolladas al interior de la Escuela con la intención de reconocer las oportunidades de mejora de manera franca, abierta y transparente en la búsqueda constante de la excelencia en sus procesos formativos.

El segundo de estos principios fue el de la estructura con flexibilidad, que importaba una escuela que pueda adaptarse a las diversas necesidades de formación y capacitación que plantean las instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno, reconociendo que entre el descuido histórico para el desarrollo de competencias y capacidades de los servidores públicos y la inexistencia de un modelo de gestión pública en el aparato gubernamental nacional, existían necesidades de capacitación muy diferentes, no solo entre las entidades de los diferentes niveles de gobierno sino también, al interior del propio Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta flexibilidad se asentaba en una sólida estructura de valores institucionales, tales como Vocación de Servicio, Respeto, Responsabilidad y Excelencia (Plan estratégico Institucional 2015-2021, p.30)

El enfoque en el valor público constituía el tercer principio de actuación, el mismo que parte de reconocer que la actuación de toda entidad estatal solamente se justifica en la generación de valor público, basado en la atención y satisfacción de interés público. Ello importa que la actividad estatal debe impactar positivamente en la vida diaria de los ciudadanos. Brindar capacitaciones que no se queden en lo abstracto y teórico, sino que sirvan para resolver problemas del diario en el servicio civil es uno de los objetivos que guía el desarrollo de cada curso y/o programa de la Escuela.

Una institución que aprende e innovación permanente constituye el cuarto valor del modelo educativo de la Escuela, e importan un proceso de aprendizaje continuo sobre la base de no dar por cerrado ningún proceso, sino que se trabaja bajo un permanente Estado de retroalimentación y mejora de procesos. De hecho, cada año no solo la Escuela innovaba con nuevas metodologías sino también con la mejora de las existentes. Para ello fue fundamental el sistema de monitoreo que generaba alertas tempranas que permitían tomar decisiones rápidas modificando inmediatamente aquello que no estaba funcionando correctamente. A diferencia del sistema universitario, donde las encuestas y evaluaciones permiten tomar opciones de mejora y cambio al semestre siguiente, bajo el sistema de la Escuela se podía tomar decisiones y generar cambios, en el momento.

La revalorización del servicio civil más que un objetivo de gestión se convirtió en un valor subyacente a toda actividad en la Escuela partiendo de la idea que servir al país es un motivo de orgullo y una actividad que se debe desarrollar en condiciones dignas y acordes con el respeto a los derechos humanos de las personas.

En este escenario, la protección de la imagen, honor y dignidad de los servidores, basada en la trascendencia al interior de la propia administración pública, venía de la mano con el respeto de los derechos básicos de las personas.

Pasar de la idea de que por ser servidores públicos cualquier cosa estaba bien, a una en la que solo se aceptara calidad, constituyó una de las fortalezas de la Escuela. Esto se plasmada en detalles simples, pero que evidenciaban respeto y consideración a las personas, tales como contar con aulas dotadas de lo último en tecnología; mobiliario ergonómico; limpieza en un nivel superlativo, apreciable en todas las instalaciones; y, lo más importante, la gentileza como regla de trato de absolutamente todo el personal.

Finalmente, el último principio en la que se basó la actuación de la Escuela fue el compromiso con la reforma del Servicio Civil, proceso fundamental bajo el que se enmarca toda actividad de la Escuela, y que importa mostrarse como una suerte de laboratorio, demostrando todas las ventajas que puede tener acoger con entusiasmo y compromiso al proceso de la reforma.

Así, la Escuela a la par de brindar procesos de capacitación de alta calidad, mostraba personal meritocráticamente seleccionado, profesionalizado e idóneo para desarrollar cada acción propia de la función que desempeñaran. Era evidente, ante

los ojos de los servidores públicos, que una institución que estaba con la reforma era un ejemplo digno a seguir.

Era costumbre diaria escuchar en los pasillos de la Escuela frases como “ésta no parece una institución del Estado”. Se intentaba mostrar con el ejemplo, lo potente que podía ser una institución pública que operaba con un presupuesto similar o inferior al de sus propias entidades, pero contaba con personal totalmente orgulloso de trabajar para y por el Estado, en el marco de la reforma de la nueva Ley del Servicio Civil.

2. El proceso de la ENAP: los periodos en su vida institucional

La Escuela pese a haber sido creada en julio del 2012 no comienza a actuar como tal sino hasta junio del 2014, en que se dicta la primera clase en su recientemente remodelado local.

En el primer año y medio de vida, se encargó a la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Gestión del Rendimiento del propio Servir, la conducción del proceso de alquiler del local, la contratación de consultorías que pudieran ser útiles para definir el perfil académico de la nueva escuela, la selección del primer equipo de conducción de la misma; y la tercerización del diseño y ejecución del primer programa y curso de la ENAP.

En efecto, una Escuela no cobra vida simplemente porque una norma legal así lo establece, sino que importa una serie de procesos administrativos. El Estado peruano es particularmente burocrático en estos menesteres y exige el cumplimiento de múltiples requisitos antes de poder adquirir los bienes y servicios necesarios para que una institución pueda funcionar.

La primera dificultad fue encontrar un local que resulte aparente para la necesidad que la norma planteaba, y que estuviese geográficamente en una ubicación que permita que los servidores lleguen a capacitarse sin tener que estar atravesando la ciudad. Esta valla se superó al encontrar un espacio a tres cuadras de la sede de Servir, en el distrito de Jesús María.

Se hizo una inversión considerable en remodelar la infraestructura, adaptándola a las necesidades de una Escuela que tuviese oficinas, aulas, auditorio, múltiples salas de reuniones y biblioteca. Y ello tomó un poco menos de dos años, desde la convocatoria, remodelación y equipamiento, hasta el dictado de la primera clase, el 16 de junio de 2014.

A lo largo de su corta historia la Escuela ha pasado por diversas etapas cuyo estudio permite evidenciar los aciertos y errores de la puesta en marcha de la estrategia definida para la implementación de una Política Nacional tan importante como la de Modernización de la Gestión Pública.

2.1. El momento de implementación inicial

Ingresar a la agenda pública no es sencillo. Son múltiples factores que pueden incidir en que los temas sean o no adoptados por los gobernantes de turno y que se les dedique recursos y esfuerzo por sacarlos adelante. Para el caso concreto de la ENAP, considero adecuado recurrir a una cita de Casar y Maldonado, quienes consideran que los procesos políticos responden a una agenda-setting y la clasifican en tres tipos: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. La primera definida por la demanda ciudadana para que sea atendida por sus representantes; la segunda determinada por el debate de actores políticos, quienes por su posición pueden desarrollarlas; y la tercera, responde al “conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (Casar y Maldonado, 2008, p. 10).

La creación de una escuela para los servidores públicos más parecía una utopía que una realidad porque después del calamitoso final de la ESAP⁹ y la resistencia de amplios sectores, tanto del gobierno como de la empresa privada y la opinión pública, a la idea del crecimiento del aparato estatal, parecía poco probable que se pueda lograr consenso en crear una entidad más en el Estado.

Sin embargo, se abrió una ventana de oportunidad con la asunción del presidente Ollanta Humala, quien estaba convencido de la necesidad de contar con una escuela. El ex presidente estaba tan comprometido con el tema que, en su hoja de ruta para la segunda vuelta electoral, al momento de establecer los “Lineamientos Centrales de Política Económica y Social para un Gobierno de la Concertación Nacional” estableció, en el ítem G: Por un Estado más seguro, eficiente, transparente y descentralizado, las siguientes propuestas:

- “La creación de una Escuela Nacional de Administración Pública como responsable de la formación y capacitación de los funcionarios públicos de la administración de los tres niveles de gobierno.

⁹ Como ya se expresó en el apartado anterior, la ESAP terminó convirtiéndose en un centro de pago de favores políticos y contaba con una planilla sobredimensionada. La desactivación de esa escuela fue realizada sin tener la más mínima consideración por aquellos que habían participado de sus cursos y maestrías, siendo que, de acuerdo con Dante Mendoza (comunicación personal, 3 de octubre de 2022), al día de hoy se desconoce el paradero de sus archivos, por lo que la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) no puede reconocer la validez de esos títulos (que según explicó, a lo largo de los años en que le tocó dirigir la escuela), recibió diversos pedidos de validación de certificados y diplomas de la antigua ESAP y que, por más esfuerzos que se hicieron, nunca se logró dar con el paradero de ellos.

- Capacitación del personal para el empoderamiento de la capacidad de gestión de las regiones y gobiernos locales” (2011, p. 5)

Ganada la elección, en su discurso ante el Congreso del 28 de julio del 2012, hace patente la propuesta y delega expresamente a Servir la labor de crear una Escuela. Que haya sido Servir la institución que albergue a la Escuela, es completamente coherente con el nuevo modelo del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, desde que ésta es la entidad rectora de dicho Sistema y contaba expresamente con la competencia de brindar capacitación. Todo ello es válido, a pesar que en un inicio la institución no estaba estructurada para responder a este pedido. Sin embargo, tras un rápido reordenamiento interno se modificó la estructura de Servir, para crear una gerencia que se dedique a brindar formación al sector público. Esta gerencia se denominó Escuela Nacional de Administración Pública.

En las entrevistas realizadas al ex presidente de Servir Juan Carlos Cortés Carcelén; al ex Gerente de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Gestión del Rendimiento de Servir, que fuera el encargado de contratar la infraestructura inicial y definir los cursos originales de la nueva Escuela, Cristian León; y a Alejandro Ponce, especialista en Gestión del Conocimiento y posteriormente miembro del equipo de desarrollo de la ENAP, todos ellos manifestaron que a partir de la solicitud de Palacio de Gobierno, se tuvo que realizar un estudio para ver cómo plasmar una escuela que comenzara de cero, pues ningún documento de gestión había sido transferido de la ESAP.

Si bien se tenía como idea primigenia que Perú cuente con una filial de la ENA francesa, a partir de un convenio entre países que importase incluso una condonación de deuda, ésta tuvo que cambiar por dos factores, a los que hacen mención los entrevistados: a) el tema presupuestal, desde que resultaba muy costoso tener una franquicia en Perú de la ENA; y, b) el elemento cultural, desde que no podemos desconocer que la cultura de la Administración Pública peruana es bastante diferente de la francesa. Es así que después de múltiples investigaciones y consultorías¹⁰ con

¹⁰Consultoría de Carlos Alza Barco: “Elaboración de plan de articulación de la Escuela Nacional de Administración pública con otras escuelas de formación y capacitación del Estado peruano”
Consultoría de Carlos Alza Barco: “Estudio comparativo de seis escuelas de administración pública: Bolivia, Colombia, Francia, Canadá y Australia-Nueva Zelanda”
Consultoría del Estudio Echeopar: “Informe legal sobre la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública”.

expertos académicos, se logra convertir este proyecto en una realidad, pero ajustada al contexto peruano.

En un corto periodo se armó la estructura y oferta que podría tener la ENAP¹¹; teniendo como ejes prioritarios la no competencia con universidades privadas; brindar cursos de corta y larga duración, pero no a nivel maestría; y, convocar por concurso público al equipo que se haría cargo de esta nueva entidad. Lo que se quería era profesionalizar y mejorar las capacidades de los servidores públicos, trabajar de la mano con los Gerentes Públicos para que después de llevar un curso en la ENAP puedan ser asignados a ocupar cargos gerenciales en alguna de las entidades del gobierno regional¹² y, en palabras de Alejandro Ponce: “cambiar a la gente para transformar al Estado”. Si se elevan las capacidades de los servidores públicos, es predecible que mejore su desempeño y credibilidad frente al ciudadano; agregando valor al propio servidor, pese a las falencias del Estado para generar servicios públicos de calidad.

Para la creación de la Escuela se tuvo que enfrentar retos tanto en el nivel operativo como en el presupuestal. Tal y como lo señalan los entrevistados, se tuvo que lidiar tanto con agentes externos como internos; convencer al Ejecutivo de crear una escuela que sea netamente creación peruana y no una franquicia; convencer a los servidores que valía la pena participar de las actividades de la Escuela, por la calidad de sus cursos, y el prestigio de su plana docente; y, la necesidad de contar con recursos presupuestales suficientes para desarrollar actividades que impacten. Todos estos factores fueron superándose durante los primeros años de vida institucional.

En el 2012 se desarrolló el primer programa de directivos, dirigido a personal del sector Salud y a Gerentes Públicos. La entidad encargada de la capacitación fue la universidad Cayetano Heredia, quien tuvo a los participantes a tiempo completo por tres meses. Este fue un evento sui generis y que no se replicó en futuras capacitaciones por: a) ser muy costoso tanto para la propia ENAP, como para las entidades que tendrían que permitir que sus colaboradores no trabajen durante tres

¹¹ Esta tarea recayó sobre Cristian León y equipo, quién además era el Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil de la Autoridad del servicio Civil.

¹² La idea era que a partir de contar con un grupo de gerentes públicos capacitados estos vayan a ocupar un cargo en los Gobiernos Regionales. Previamente hubo un acuerdo con 13 presidentes regionales para que después de culminar sus estudios, los gerentes vayan a alguna de las regiones; sin embargo, cuando culminó este periodo, no pudo hacerse efectivo el compromiso por temor a represalias de las organizaciones sindicales.

meses; b) la idea enraizada en muchos directivos públicos de que es el propio servidor quien debe capacitarse individualmente, sin que esto interfiera con sus actividades y horarios laborales; c) el escaso apoyo político; en palabras de Juan Carlos Cortés: “existe una miopía general donde sólo se mira a corto plazo y no se ve los beneficios que se pueden dar en el futuro”; y, d) falta de interés por parte de las universidades privadas en hacer estos programas. Esto último se pudo apreciar con claridad en las convocatorias posteriores, donde se abstuvieron de participar en los diversos procesos de selección.

2.2 Puesta en marcha de la ENAP: El paso de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú a la Escuela de SERVIR

Después de organizar el plan de trabajo y estructura inicial de la ENAP, se procedió a convocar por concurso público al primer equipo, que sería el encargado de conducir la Escuela. Es así que, para diciembre del 2013, después de un largo proceso de selección se formó un grupo humano bajo la siguiente estructura: a) un director; b) un director académico; c) tres jefes de área y) dos especialistas, uno netamente académico y otro académico administrativo.

La política de modernización partía de la idea de contar con un servicio civil meritocrático y profesionalizado. Por ello, si la Escuela pretendía convertirse en un centro de irradiación de ideas en apuesta al fortalecimiento de estas premisas, tenía que dar el ejemplo. Es así que, todos los puestos de la Escuela, sin excepción alguna, fueron sacados a concurso público de méritos y las personas que fueron elegidas, gozan de estabilidad en el cargo y no se encuentran sujetas a los vaivenes comunes a una posición de confianza.

El poder del ejemplo es muy fuerte, más aún si se trata de una institución que capacita y forma. Por ello, antes que con discursos, resulta preciso evidenciar en la práctica, coherencia con la política de Estado que se pretende implementar.

El esfuerzo por revalorar la idea de servicio civil y la propia autoestima del servidor público fue una constante desde el primer momento. Detalles como contar con la infraestructura lista para ser operada (un edificio de seis pisos), y no comenzar a utilizarla en el dictado de clases sino hasta tres meses después, cuando se contó con la autorización municipal y luego de la certificación de defensa civil, evidencia el respeto a la ley con el ejemplo (difundida en cuanto programa que se desarrolló). Se tenía la intención expresa de visibilizar que la integridad no solo es un discurso bonito, sino también una conducta real y visible que puede ser desarrollada desde una institución pública cualquiera.

En el discurso oficial se incidía mucho en este aspecto, la Escuela estaba sometida a las mismas reglas de las que provenían sus participantes, tenían las mismas restricciones presupuestales y los mismos apremios políticos; y, sin embargo, era capaz de contar con instalaciones comparables a la mejor universidad privada del

país y con respeto irrestricto de los plazos y normas que se necesitan para desarrollar una actividad, cualquier que sea ésta.

En palabras de Alejandro Ponce (comunicación personal, 3 de octubre de 2022) “se trataba de cambiar al Estado por gente que crea en la meritocracia, cualquier persona que entraba a la Escuela creía que no estaba en una institución pública. Queríamos tener una escuela que muestre cómo debería ser el Estado. Crear una escuela que sea un paradigma, motivo de orgullo para todo servidor civil”.

Durante los primeros siete años el esfuerzo de construcción de una escuela que sea modelo de innovación y excelencia en el desarrollo de competencias de los servidores públicos en temas de gestión y administración pública, en general, fue coherente y consistentemente acompañado de recursos presupuestales y prioridad institucional, desde la alta dirección de Servir.

Esta situación cambió a partir del 2021, con el cambio de dirección de la ENAP y presidencia ejecutiva de Servir, en que se dió cabida a personal contratado directamente y personal de confianza¹³, ejecutando una peligrosa disposición aprobada en la gestión previa, que permitía contratar con mayor libertad a personal de confianza y no respetar sistemas meritocráticos de selección para el acceso de puestos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, afectando con ello, directamente, el pilar fundamental de la cultura organizacional (y con ello a la propia ENAP) y de reivindicación de la función pública al romper la vinculación meritocrática, eje fundamental del orgullo que caracteriza a toda persona que trabajaba no solo en la Escuela sino en todo Servir.

En efecto, en enero del 2021, el gobierno de transición oficializó el cambio de la presidencia de Servir y con ello, el giro de la prioridad y mirada institucional. La nueva presidente de Servir contrató a Juan Carlos Cortázar para desarrollar una consultoría que determinó que “la labor que viene desarrollando la ENAP tiene escaso valor estratégico” y concluía en que: “la oferta (de la ENAP) se encuentre sólidamente articulada al foco y propósitos estratégicos (de Servir), que sea coordinada con el resto del equipo gerencial y que se concentre casi por completo en la modalidad virtual” (Cortázar, 2022, p.13-16).

¹³ Dispuesta mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º116-2019-SERVIR-PE del 22 de agosto del 2019

En armonía con estas recomendaciones, la ENAP dejó de ser prioridad institucional; su presupuesto se redujo en poco más del 80%; su oferta académica pasó a ser desarrollada casi de manera íntegra, en formato virtual; y, la ENAP dejó de ser la Escuela de Administración y Gestión Pública de Perú, para convertirse en la escuela de Servir, dedicándose únicamente a los temas del sistema de recursos humanos y la perspectiva de género.

La ética como eje orientador fundamental de los cursos en la ENAP y el viraje a temas de género.

En los últimos treinta años se ha asentado en la población la idea de que la administración pública no solo es incapaz sino también corrupta. Pese a que ello no encuentra un correlato directo con la realidad o cifra oficial alguna, no se puede negar que la percepción ciudadana¹⁴ y del propio servidor público va en ese sentido.

Por ello, (durante el período 2014-2021) si se quería generar una institución útil para el objetivo de la PNMGP, el punto de partida de cualquier actividad de capacitación del Estado, debería ser la reflexión ética. Es así que el primer curso dictado por la Escuela, incluso en el periodo previo al que le sea asignada una infraestructura, fue el de Ética en la Función Pública, curso por el cual pasaron poco menos de cuarenta mil servidores en siete años.

Lo particular de este curso, fue que lejos de repetir de manera mecánica y aburrida el Código de Ética de la Función Pública, innovó presentando contenidos vinculados a la reflexión permanente sobre el dilema moral. La característica de cada curso implementado fue la de la plena participación y reflexión alrededor de la “Ética del día a día”, mostrando a los participantes los problemas y dilemas morales que se presentan comúnmente en el desempeño del servicio civil.

Masificar este tipo de actividades constituyó un reto para la legitimación de la Escuela, desde que trabajar con grupos de 25 personas teniendo un universo de casi 600 mil podía parecer un intento infructuoso y poco efectivo para generar el cambio que la política exigía.

¹⁴ De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción que publica la organización para la transparencia internacional, en el año 2021 Perú ocupaba el puesto 105 de 180 países en el ranking de Organización Gubernamental

Por ello, se decidió dar el paso a la virtualización de un curso tan ligado a las habilidades blandas, con el reto que ello demandaba. Es así, que se experimentó primero con un curso b-learning, en alianza con la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. Este curso se dirigió a servidores públicos de Iberoamérica, fue montado en la plataforma virtual de la propia Escuela y su fase presencial se desarrolló en Panamá, con profesores de la propia ENAP. A partir de esa experiencia, la difusión del mismo a los servidores de los 24 departamentos del país fue una realidad.

La ENAP, entendida como una entidad para implementar la estrategia de capacitación que exigía la PNMGP, fue consciente desde el primer momento, de su instrumentalidad y no exclusividad en el desarrollo de competencias y habilidades en el servicio público. Así, la política al interior de la Escuela fue “no importa quién lo haga, mientras se haga; y bien”¹⁵ Por ello, el material de este curso se puso a disposición de todos en la página web institucional y, de acuerdo a la información proporcionada por diversos participantes de los cursos de la ENAP, ha sido utilizado para capacitaciones en cascada en diversas municipalidades y gobiernos regionales a lo largo del territorio nacional.

El siguiente paso fue buscar un efecto dominó en las capacitaciones sobre la reflexión ética. Para ello, se creó el Programa de Integridad, en el que se trabajó intensamente con referentes en la Administración Pública que pudieran generar un efecto multiplicador en sus instituciones, tales como, Gerentes Públicos, Directivos de carrera, Oficiales de Integridad o personas a cargo de temas de Ética Pública en sus instituciones. En este programa, lejos de trabajar una norma en particular, se desarrollaron diversos mecanismos de prevención y generadores de una “cultura de cumplimiento” en la que el ambiente de trabajo sea uno que no propicie conductas incorrectas.

Con los cambios de dirección en la ENAP y Servir, en el 2021, operó un viraje temático, inspirado en la consultoría de Cortázar centrándose la escuela, a partir de ese momento, en temas vinculados a género e intentando desarrollar una oferta propia

¹⁵ Discurso de cierre del Año Académico ENAP 2018 del director de la Escuela Nacional de Administración Pública-Dante Mendoza Antonioli.

de talleres referidos a la implementación de los distintos procesos que demandan los siete subsistemas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Esta situación se agudizó con la promulgación del DS N°010-2022 del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables (MIMP) que dispuso “la capacitación obligatoria en enfoque de género para la prevención de la violencia y discriminación por género en la administración pública”; constituyéndose el enfoque de género en la única materia de capacitación obligatoria para toda la administración pública.

Coordinación y articulación en una mirada descentralizada: Cumplimiento de los objetivos ENAP

Una administración que se mire a sí misma en el espejo es probablemente lo último que la PNMGP proponía. Por ello, la coordinación y articulación¹⁶ fueron (en el período 2014-2021) ejes fundamentales en el trabajo de una Escuela que pretendiera dar resultados en la mejora de competencias de los servidores pertenecientes a otras instituciones.

Por ello, se desarrolló un trabajo en varios niveles de la administración pública. En primer lugar, con los entes rectores de los Sistemas Administrativos, buscando un efecto multiplicador (por la llegada a nivel nacional que cada uno de éstos tiene) y una alineación en contenidos muy necesaria en la gestión pública. Hubiese sido inconcebible que mientras que el ente rector interpreta o aplica las normas de una determinada manera, la Escuela enseñara algo distinto.

No se trataba de enseñar por enseñar. Los recursos del Estado son escasos y no se pueden desperdiciar en tiros al aire; por ello, la Escuela articulando estrechamente con el propio Servir, utilizó los resultados de los “diagnósticos de conocimientos”¹⁷ para identificar las brechas de conocimiento que evidenciaban los operadores de cada sistema administrativo y poder, de esa manera, diseñar programas y cursos orientados al cierre de esas brechas; y no impartir capacitación por capacitación.

¹⁶ Que además constituían Ejes transversales de la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021, vigente en aquella época.

¹⁷ Los diagnósticos de conocimientos eran pruebas que se tomaban a nivel nacional a todos los servidores públicos que tuviesen injerencia en el sistema administrativo o funcional que se estuviese evaluando. De la mano del ente rector de cada sistema, se realizaba primero un censo de todos los servidores públicos vinculados a la ejecución del mismo, para luego proceder a aplicarles una prueba que midiera sus conocimientos sobre el sistema concernido.

En esa misma línea, se apostó por la coordinación directa con los sectores, desarrollando productos formativos y de capacitación ad hoc para las necesidades que planteara cada ministerio. Esta tarea consumía ingentes recursos para un universo que parecía acotado (sector por sector). Sin embargo, el alto nivel de rotación de funcionarios y servidores públicos en nuestro país, generaban una demanda permanente que justificaba esta línea de acción.

La descentralización es un reclamo permanente desde el interior del país a una ciudad capital que concentra las decisiones, no solamente de política sino también de las posibilidades de desarrollar capacidades en un alto nivel. La Escuela no fue ajena a las críticas de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales por no contar con sedes a nivel nacional. De hecho, más de un proyecto de creación de ENAP regionales estuvo dando vueltas por el interior del país constantemente.

Ante ello, una estrategia coherente con la PNMGP no era ir multiplicando aparatos administrativos y académicos por todo el país, por lo que se optó por potenciar la infraestructura ya existente. Así, la Escuela desarrolló una agresiva política de desarrollo de convenios de cooperación con las universidades nacionales del interior del país, de modo tal, que la oferta académica desarrollada bajo los altos estándares técnicos y de calidad de la Escuela pudieran ser desarrollados y llevados a cabo a nivel nacional desde las sedes de las universidades nacionales.

Estos convenios resultaron en la preparación intensa de profesores de las propias universidades en la metodología ENAP”, brindándoles, además, no solamente el contenido y materiales de los cursos, sino que también se les hacía formar parte de una red de docentes que dictaran estos cursos a nivel nacional.

Sin embargo, con los cambios operados en la dirección de la ENAP y Servir en el 2021 se decidió poner en práctica las recomendaciones del informe de Cortázar; limitando la acción de la ENAP al mundo virtual, dejando vencer la vigencia de los convenios suscritos y orientándose al desarrollo de pequeños talleres determinados por las gerencias de Servir para la aplicación de las directivas del Sistema Administrativo de Recursos Humanos. Vale decir, cambiando la orientación de formación y capacitación, característica de la ENAP, por una asistencia técnica.

De acuerdo a esta nueva línea de trabajo, la escuela ha introducido el enfoque de género en prácticamente el 100% de su oferta académica y se ha concentrado en cursos cortos sobre temas vinculados a las labores propias de Servir, todo ello, en un

entorno puramente virtual, que podría entenderse como favorable a una mirada descentralizada.

Sin embargo, el impacto de lo virtual ha decrecido notoriamente después de la pandemia, en que los mecanismos de capacitación a distancia obtuvieron protagonismo a nivel mundial, perdiéndose la novedad de lo local, desde que los servidores públicos nacionales prefieren dedicar su tiempo a estudiar un curso en línea de alguna prestigiosa entidad internacional, antes que un curso virtual de la ENAP.

Ante esta situación, la ENAP viene recibiendo múltiples pedidos de capacitación presencial, provenientes del interior del país, que muy difícilmente pueden ser atendidos al haber perdido presupuesto y capacidad de articulación institucional.

La escuela como espacio de referencia de todo servidor público

Por otro lado, no hay posibilidad de carrera pública con un cuerpo de servidores civiles si es que estos no sienten el apego o pertenencia a un concepto más amplio que el del simple centro laboral. No es lo mismo ser trabajador de una municipalidad, de un ministerio o de un gobierno regional que ser un trabajador del Estado y sentirse, como tal, parte de algo mayor que la de su propia institución.

La Escuela, si quería ser eficiente en la implementación de la estrategia de capacitación para construir un servicio civil profesional y meritocrático, previsto en la PNMGP, tenía que atender esta necesidad. La última norma que pretendía ser contenedora de todos los servidores públicos fue el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, cuyo nacimiento, vida y muerte¹⁸ se desarrolló en la década de los años 1980. Vale decir, hace más de 30 años que el concepto de trabajar para el Estado peruano no existe y solamente se trabaja para las instituciones públicas.

Por ello, la Escuela tuvo que trabajar un proyecto importante de desarrollo de condiciones para que exista un sentido de apego y pertenencia a un cuerpo común. El concepto era generar un punto de referencia compartido, de orgullo, pero también de compromiso que permitiera entrelazar a personas de distintos sectores, de distintos

¹⁸ Si bien es cierto que aún existen más de 200 mil trabajadores adscritos a ese régimen, no lo es menos que, en la práctica, desde 1990 no existe carrera administrativa ni posibilidad de desarrollo al interior de las reglas dadas por dicha norma.

niveles de gobierno y de distintas localidades en nuestro país. Se creó entonces la estrategia del “Aula Regional”, mediante la cual los servidores de cada región tenían espacios propios de compenetración y actividades con un nivel de calidad inédito.

En cada Aula Regional la Escuela en asociación con la universidad nacional de cada departamento, ponía en marcha una semana intensa de actividades académicas orientadas a desarrollar competencias en el primer nivel de la taxonomía de Bloom. No solamente se trabajaban los temas de fondo con expositores y conferencistas de alto nivel, profesores de las mejores universidades del país y funcionarios de amplia y reconocida trayectoria; sino también, se reforzaba el elemento comunicativo de compenetración y generador de sentido de pertenencia tan necesario para la constitución de un servicio civil de calidad.

El orgullo de participar en estas actividades, de actualizar conocimientos, de estar expuesto a capacitaciones de alto nivel, que además gozaban de una amplia cobertura mediática regional, generó una demanda permanente desde el interior de los 24 departamentos.

Esta estrategia importaba la sostenibilidad en el tiempo. No cabe duda que un cambio cultural no es algo que se dé de la noche a la mañana, pero el entusiasmo con el que participaba en estas actividades, la acogida de los servidores en cada una de ellas (y que además se llevaban en paralelo) indicaban que se estaba en el camino correcto. La media de participación en cada aula regional, nunca estuvo por debajo de los mil participantes¹⁹.

Los resultados de las encuestas de satisfacción de cada Aula Regional se encontraban, en su mayoría, por encima del 90%. Esto aunado al orgullo con el que los servidores públicos visitaban el local de la Escuela en cada viaje que realizaran, en comisión de servicios a la capital, era un indicador claro que ese sentimiento de pertenencia se estaba forjando a algo más que su propia institución.

La percepción del propio participante, pese a ser subjetiva y por lo mismo, sujeta a sesgos, resulta un indicador de los resultados de las acciones de capacitación que se venían desarrollando. Así, las personas que participaban en los cursos y programas manifestaban siempre y en abrumadora mayoría que el aprendizaje obtenido era útil para mejorar su trabajo del día a día, así como, totalmente pertinente

¹⁹Dante Mendoza (comunicación personal, 3 de octubre de 2022)

desde la perspectiva de aquello que forma parte de la realidad de cada una de sus instituciones.

El viraje en dirección de Servir y ENAP, a partir del año 2021, así como seguir lo prescrito por el informe de Cortázar, marcaron el fin de la presencialidad de la ENAP en el interior del país. Esfuerzos vanos por mantener el interés de los servidores se realizaron mediante actividades virtuales dirigidas a espacios macro regionales en los que se perdió la casuística de cada localidad y el sentido de mejora específica que acompañaba el despliegue territorial presencial de la etapa 2014-2021.

En la actualidad, se viene organizando el relanzamiento de la estrategia del Aula Regional, desplegando una intensa actividad de negociación de convenios interinstitucionales que hagan posible que la ENAP pueda nuevamente estar de manera presencial en todo el territorio nacional²⁰.

Orientación de la oferta formativa

La profesionalización no viene únicamente por algún conocimiento en especial. La capacitación en ese sentido no solo es de fondo sino también de forma. Así, cursos estructurados de manera predecible y programas que respondan, no solamente a objetivos de aprendizaje sino también a objetivos de desempeño laboral, constituyeron la nota característica de una escuela que no se limitaba a cumplir la función de capacitar, sino que estaba empeñada en alcanzar el objetivo de contribuir efectivamente al desarrollo de capacidades para contar con un servicio público meritocrático y profesionalizado.

Para poder brindar un curso de calidad, los participantes tienen que creer que el curso es de calidad. En ese sentido, parte de la estrategia interna de la Escuela fue la de contar, no solamente con profesores técnicamente capaces, sino también, con un buen porcentaje de ellos que tengan apreciable reputación y visibilidad mediática. Así, la plana docente de la ENAP desde el inicio ha estado conformada también por ministros o exministros de Estado, profesores de las principales universidades y escuelas de gestión pública del país y líderes de opinión, quienes en conjunto con servidores públicos de larga data y carrera en la administración pública; y el propio

²⁰ Con fecha 11 de mayo de 2024 se designó nuevamente a Dante Mendoza como director de la ENAP. Como parte de su discurso de inauguración planteó el relacionamiento del Aula Regional.

personal de la Escuela, generaron esa confianza para la participación entusiasta y voluntaria de una cada vez mayor cantidad de servidores.

En esta línea, la ENAP puso especial cuidado en el desarrollo de cada uno de sus cursos y programas, utilizando las técnicas más modernas de andragogía y didáctica existente, matizadas con la riqueza de un banco de casos propios de la administración pública peruana, provenientes del banco de casos que la misma Escuela se preocupó en desarrollar desde el primer momento de funcionamiento.

El principal problema que genera este tipo de enfoque, es el alto costo que demanda la construcción de cada curso/programa, tanto en términos de dinero como en tiempo de diseño. Ello generó, a lo largo del tiempo, múltiples reclamos y quejas del resto de entidades públicas, que tenían cierto apremio por poner en marcha las actividades de capacitación y no necesariamente podían esperar los tiempos de la escuela.

La capacitación pasiva como estrategia de enseñanza

Llegar a todos los servidores públicos en el país con textos actualizados, con la literatura adecuada es un reto no solo de cualquier escuela de administración pública, sino también de la propia Autoridad del Servicio Civil de cualquier país. “La capacitación pasiva”²¹ es tanto o más importante que la participación que puedan tener los servidores en las actividades presenciales o virtuales que organizaba la Escuela, ello visto puramente desde el punto de vista del conocimiento, porque no se debe dejar de lado la fortaleza de la presencialidad como eje constructor del sentido de pertenencia al que hicimos referencia.

La Escuela no fue ajena a esta necesidad y desarrolló una línea de trabajo a partir de su biblioteca. Una biblioteca tradicional no tiene sentido en el sector público del siglo XXI. Los libros de gestión pública se desactualizan muy rápidamente y si bien es cierto, es costoso en término de tiempo y procesos adquirir nuevos ejemplares, mucho más lo es dar de baja a los mismos, cuando pierden actualidad. Por ello, es común ver bibliotecas municipales o regionales en casi todas las entidades de la administración pública en donde más de la mitad de sus ejemplares están totalmente desfasados, no son consultados por nadie y ocupan un importante espacio físico. Por ello, en la Escuela se desarrolló la estrategia de una biblioteca virtual que llegó a ser,

²¹ Entendida como la adquisición o actualización de conocimiento en base al autoaprendizaje con lecturas o videos elegidos por cada persona.

a mediados de la década pasada, la biblioteca virtual en temas de gestión pública más grande de Iberoamérica. Ello permitió que los servidores públicos tengan acceso libre y gratuito a cuanta publicación pudiesen necesitar para adquirir nuevos conocimientos o actualizar los ya existentes.

Esta estrategia vino acompañada de un boletín por suscripción, que llegó a ser repartido de manera mensual a más de 25 mil servidores en el año 2020²² en todo el país, dando cuenta de la publicación en español sobre temas de gestión pública, publicado durante la semana, un breve resumen de ella, el destaque de los temas más importantes y su posible vinculación con el trabajo de los servidores públicos, así como un link al texto²³. De esta manera, se afianzaba el vínculo de una manera efectiva y proactiva sin recurrir a estrategias de marketing que se sienten vacías, descontextualizadas y nada útiles para el trabajo diario en la administración pública.

En la actualidad, el boletín solo llega a 2,400 usuarios, dado que durante el período 2021 - 2023 se decidió que deje de ser por suscripción y pase a ser una lista de distribución, en la que toda aquella persona que estuviese registrada en alguna de las bases de datos de SERVIR debiera ser receptora del mismo. Esta estrategia fue liderada por el área de Comunicaciones de SERVIR y fue un fracaso, desde que los indicadores de lectoría descendieron a un nivel inferior al 1%. En la actualidad se viene reformulando el modelo de distribución, habiéndose regresado al esquema inicial de suscripción.²⁴



²² Base de datos de la Escuela Nacional de Administración Pública

²³ Para ello la escuela trabajó con propiedad una política de cuidado y gestión de los derechos de autor que permitiese este tipo de actividades en favor de los servidores públicos del país.

²⁴ Renato Rondinelli -Equipo de Biblioteca de la ENAP (comunicación personal, 3 de octubre de 2024)

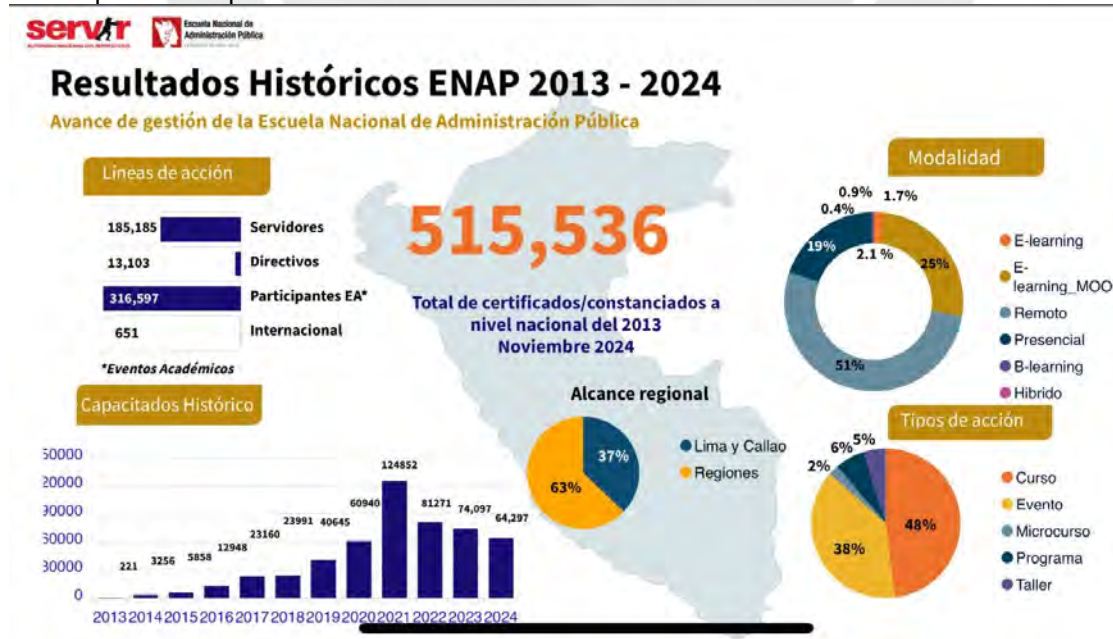
3. Resultados de la ENAP en sus primeros 10 años de operación

Desde su periodo fundacional, la ENAP ha tenido el encargo de capacitar a los trabajadores del Estado en temas de administración y gestión pública. Se han desarrollado talleres, cursos, programas, entre otras actividades. Todo ello con la finalidad de ser reproducido de manera gratuita y masiva por participantes que tienen que ver directa o indirectamente con el Estado, además de brindarles las herramientas necesarias para realizar su trabajo cotidiano.

Si bien es cierto, la principal preocupación de la Escuela fue por la calidad de todo proceso formativo, no se descuidó la tarea de registrar el impacto en cifras que tuvieron estas acciones.

Así, resulta lícito decir que desde el 2013 al 2024, la preocupación principal se centró en llegar al interior del país con programas de capacitación acordes con la demanda territorial. En el siguiente gráfico se puede apreciar el nivel de cobertura en todas las regiones, donde a pesar de la lejanía o costo de movilización, se realizaron diferentes tipos de intervenciones como los Programas de Formación para Directivos, los cursos de capacitación, cursos e-learning y otras actividades de complementación académica que sumaban para el desarrollo integral del servidor público.

Gráfico 2
Servidores públicos capacitados de 2013-2024



Fuente: Documento interno ENAP, 2024

En el gráfico 2 se puede apreciar que la ENAP no solo tuvo presencia a nivel nacional sino también internacional, como parte del trabajo conjunto con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD y diversas escuelas de Iberoamérica, logrando capacitar a 651 personas de diversos países de Iberoamérica, tanto de manera presencial en Lima como virtual, e incluso, se llegó a dictar un curso en Panamá a servidores públicos de distintas nacionalidades.

Si bien es cierto, la concentración principal ha sido en la capacitación virtual, no lo es menos que se ha alcanzado a casi 100 mil servidores de manera presencial, en actividades de capacitación que incluyen desde conferencias y talleres hasta programas de formación de más de 400 horas.

Como se vio en el capítulo 3, la oferta de la ENAP distinguía con claridad los productos dirigidos al segmento directivo. En el siguiente gráfico se puede apreciar el alcance de la actividad de la Escuela en este segmento.

Gráfico 3
Número de directivos capacitados

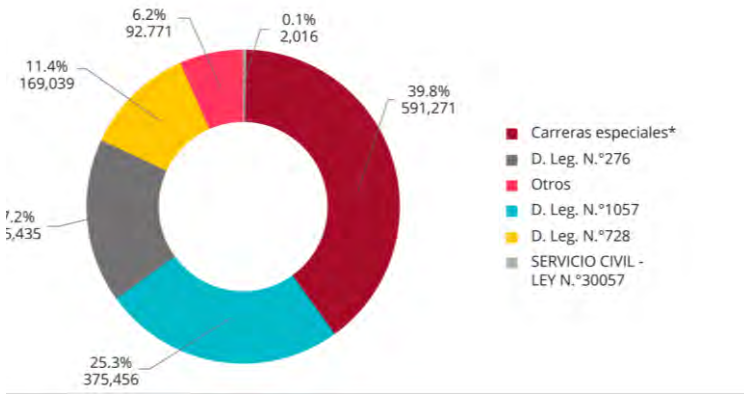


Fuente: Documento interno de trabajo: Avances y retos de cara al 2023

Por otro lado, en el Informe sobre las Características del Servicio Civil Peruano 2022 se observa que “Al 2022, aproximadamente 1 millón 531 mil servidores civiles trabajan en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (...) la planilla del sector público representó el 8.6% del total de la PEA ocupada (...) el análisis de la evolución del servicio civil peruano en el periodo 2013 al 2022 muestra tasas promedio de crecimiento anual del 2.7% mientras que la variación porcentual acumulada en este periodo alcanza el 26.6%” (Informe sobre las Características del Servicio Civil Peruano, 2022, p.6).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el ámbito de acción de la Escuela estuvo restringido a los trabajadores bajo los regímenes generales, que representan en la actualidad el 60% de ese total, vale decir, poco más de 856 mil servidores, tal y como se aprecia en el Gráfico 4; y que representa poco menos de 800 mil servidores.

Gráfico 4
Regímenes laborales



Fuente: Informe sobre las Características del Servicio Civil Peruano 2022, p. 10

Comparando las cifras al 2022 con la cantidad de personas capacitadas por la Escuela, apreciamos que, en una década, se llegó a alcanzar alrededor poco más del 22% de servidores a nivel nacional. Todos ellos beneficiados con una beca formativa de la ENAP.

3.1. Calidad percibida

Todas las actividades formativas que realiza la ENAP son evaluadas a través de un sistema de monitoreo permanente. La evaluación que se aplica es subjetiva porque se les pregunta a los participantes, a través de encuestas su grado de satisfacción, la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo y los resultados objetivamente alcanzados de las actividades educativas propuestas. Todas estas preguntas son evaluadas por el equipo académico en diferentes momentos de los procesos educativos.

Las encuestas de satisfacción para los talleres se realizan solo al finalizar el evento, ya sea de manera presencial o virtual. El porcentaje de satisfacción en promedio es de 95%²⁵. Las preguntas son breves y anónimas, y apuntan a conocer la calidad del docente, del tema y su pertinencia para su actividad laboral. Existe un apartado en este documento donde se deja espacio para que puedan colocar sugerencias u otras opiniones

En el caso de los cursos de capacitación, se toman dos encuestas, una al inicio de la capacitación donde se le consulta al participante las expectativas y grado de conocimiento del tema a tratar. Una vez finalizada la capacitación, se circula una encuesta que mide tres aspectos: materiales académicos brindados, desempeño docente y apreciación general del curso. En base a esta información se evalúan los resultados como propuesta de mejora para el siguiente grupo. En caso, el sistema de monitoreo determine alguna situación durante la implementación del curso, se toman medidas inmediatas para continuar con el desarrollo programado del curso.

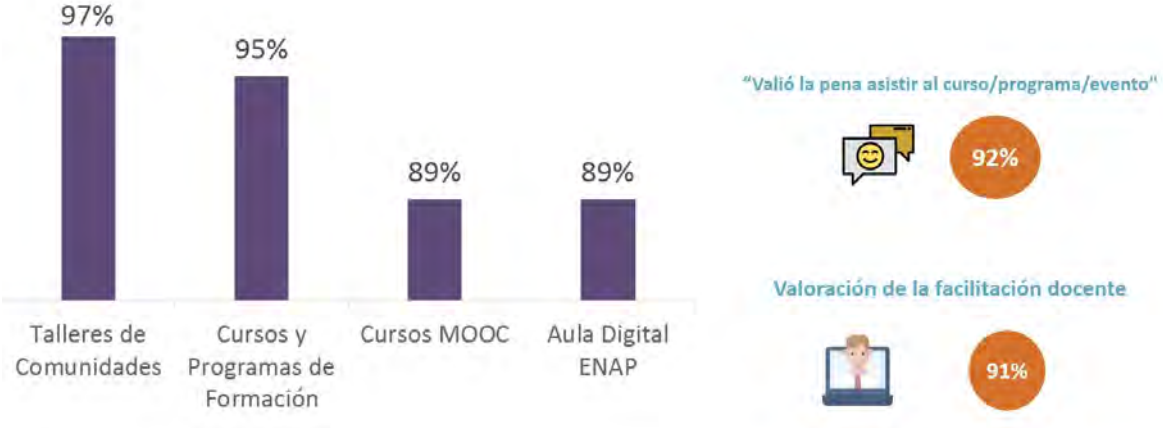
En el caso de los programas de larga duración, estos son evaluados en su conjunto al finalizar la malla curricular, siendo que cada curso o taller que lo conforma es evaluado individualmente tanto al inicio como al final del mismo, con la misma lógica reseñada precedentemente para los cursos de capacitación. Al ser actividades formativas de larga duración, se establecen hitos en la planificación para tomar medidas correctivas.

Por lo general, las opiniones de los participantes suelen ser muy buenas. Entre los comentarios más frecuentes se encuentran aquellos que destacan el nivel de organización, los temas desarrollados, los ejemplos y los videos usados.

²⁵ Información recabada por acceso a la Información Pública.

En el consolidado general, tal como se aprecia en el gráfico 5, la satisfacción general con la capacitación recibida promedia el 92%, lo cual constituye un nivel muy alto en la percepción de los servidores y se mide con la pregunta de si “Valió la pena asistir al curso/programa/evento”.

Gráfico 5
Resultados de satisfacción de todos los programas académicos de la ENAP 2014 - 2020

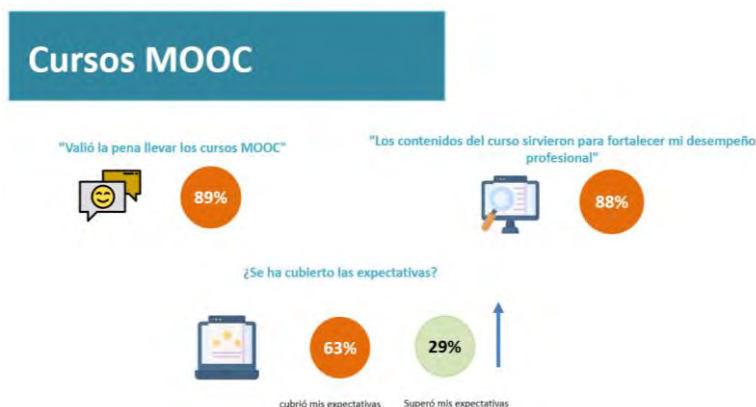


Fuente: Documento interno ENAP 2020

La apuesta de la Escuela por cursos masivos y auto instructivos (MOOC por sus siglas en inglés) viene desde el primer año de funcionamiento de la misma. Resultaba claro que llegar a más de medio millón de servidores mediante clases presenciales, podía ser una actividad que tarde demasiado en verse plasmada y no genere mayor impacto en la capacitación de los servidores públicos. Por ello, el modelo de cursos que no requieran un profesor ni un aula y que estén a disposición de los participantes las 24 horas del día y los siete días de la semana resultaba atractivo no solo desde el punto de vista administrativo, sino también del de los servidores que veían así una posibilidad de ampliar sus conocimientos y obtener una certificación que les sea útil, sin estar atados a un horario y un centro de estudios físico específico.

Con la pandemia esta situación se consolidó siendo que los cursos MOOC de la Escuela tuvieron una demanda inusitada y un alto nivel de satisfacción, tal como se puede apreciar en el gráfico 6

Gráfico 6
Resultados de satisfacción de los cursos MOOC



Fuente: Documento interno ENAP 2021

La formación de directivos es importante por cuanto tiene la potencialidad de generar un efecto cascada en el personal a su cargo, potenciando la tarea de transmisión de conocimientos que realiza la Escuela. La satisfacción con estos programas es de especial importancia para la evaluación de las tareas desarrolladas, más aún si se tiene en cuenta que el tiempo no es precisamente un recurso que le sobre a las personas que tienen responsabilidades de dirección en la Administración Pública. Por ello, los resultados que se muestran en el gráfico 7, son una evidencia de que el camino seguido por la Escuela era el correcto.

Gráfico 7
Resultados de satisfacción de los programas formativos



Fuente: Documento interno ENAP 2021

Asegurar que la Escuela sea percibida como una institución distinta a las universidades constituyó un signo distintivo de su actuación. No tenía ningún sentido

duplicar las funciones y tareas que desarrollan las universidades a nivel nacional con sus maestrías, diplomados y cursos de extensión en distintos temas de gestión pública. Lo que se buscaba era que las personas tengan las herramientas para desarrollar su trabajo cotidiano. Por ello, la medición de este factor formó parte cotidiana de las actividades de autoevaluación que de manera permanente desarrollaba la Escuela. A título de ejemplo, los resultados para el año 2020 se muestran en el gráfico 8

Gráfico 8
 Los conocimientos recibidos en la Escuela son percibidos como útiles para el desempeño profesional

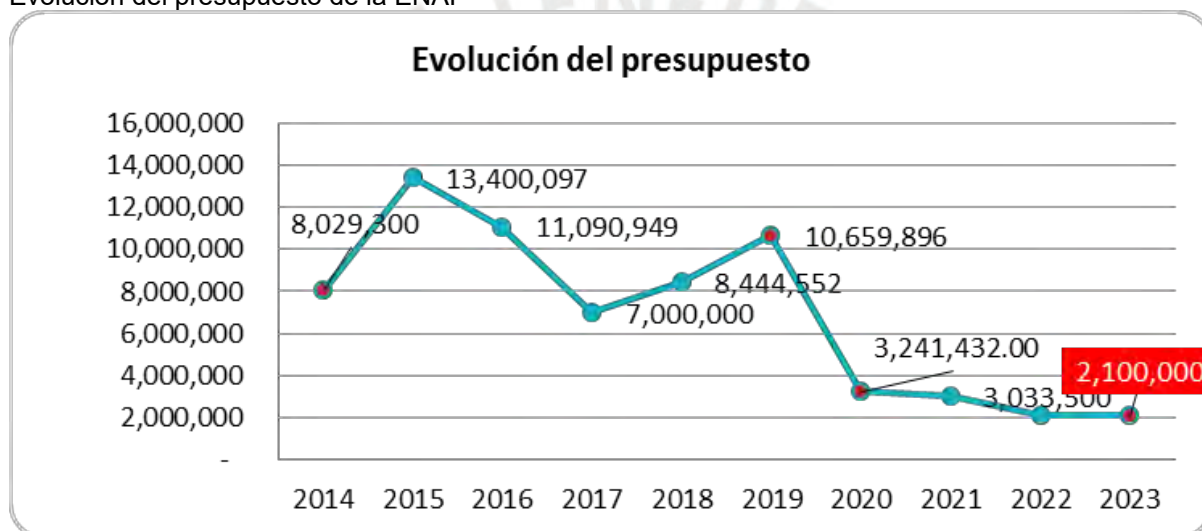
UTILIDAD DE LOS CONOCIMIENTOS ENTREGADOS	Cursos y programas E-Learning	Cursos MOOC	Ponderado
Los contenidos desarrollados durante el curso me han resultado útiles para mi desarrollo profesional y laboral.	93%	88%	91%
Voy a poder aplicar los conocimientos adquiridos en mi espacio laboral	93%	86%	90%
PROMEDIO GENERAL 2020	91%		

Fuente: Documento interno ENAP 2021

3.2. Presupuesto de la ENAP

Poner en funcionamiento la ENAP importaba la necesidad de una asignación presupuestal importante. La PNMGP era bastante ambiciosa en términos de los resultados esperados y el modelo importaba que el 100% de las actividades de desarrollo de competencias sean gratuitas para los servidores públicos. Así, para el año 2014, en su primer año de funcionamiento ya como Escuela propiamente dicha, se destinó un presupuesto de S/.8, 029,300 soles que evidenciaba el compromiso de la Alta Dirección de Servir con la implementación de la joven Escuela.

Gráfico 9
Evolución del presupuesto de la ENAP



Fuente: ENAP: Documento interno de trabajo: Avances y retos de cara al 2023

Tal y como se aprecia en el gráfico 9, en sus primeros años la asignación presupuestal se mantuvo en niveles considerables, teniendo en cuenta su importancia en el presupuesto operativo de Servir. Sin embargo, rápidamente fue visible que resultaba insuficiente si es que se mantenía la idea original de tercerizar todo en universidades privadas. El primer año se organizaron programas con la participación de las universidades más prestigiosas del país. Sin embargo, los resultados no fueron los más alentadores. La diferencia con el contenido y estructura de los cursos que ya se dictaban en dichas casas de estudio no era significativa, por lo que no se justificaba que se dicten desde la nueva Escuela.

Es así, que se toma la decisión de la gestión directa de cursos, contratando a los mismos profesores de éstas universidades, pero motivándolos a participar de

manera conjunta con el equipo técnico de la Escuela en el desarrollo y puesta en marcha de nuevos cursos, con un enfoque distinto al universitario, mucho más centrado en la práctica de la Administración Pública.

El gobierno del presidente Humala, responsable de la puesta en marcha de esta estrategia de implementación de la PNMGP, fue consecuente con el impulso inicial dado, y mantuvo no solamente el nivel de asignación presupuestal, sino también, el interés de los sectores por vincularse a las actividades de la Escuela. Así, por ejemplo, sectores tan disímiles como el Ministerio de Inclusión Social-Midis y Ministerio de la Producción encargaron a la ENAP el diseño de cursos especializados para sus directivos; en tanto que, la participación del resto de sectores en los primeros cursos transversales, como el de ética, fue entusiasta y constante.

El cambio de gobierno, operado en el año 2016, marcó la necesidad de aprender a operar en orfandad de apoyo político. Claramente la apuesta del primer premier del presidente Kuczynski no era por desarrollar actividades de capacitación desde el propio sector público²⁶. Es así, que el presupuesto se redujo en un 48% y se tuvo que transitar los siguientes años con ese nuevo nivel hasta la pandemia, que obligó a redistribuir los recursos del Estado al punto que la Escuela opera hoy con menos de 2 millones de soles al año.

Esta situación obligó a un cambio de estrategia de gestión, poniendo énfasis en la Cooperación Internacional, en una política continua de alianza con los sectores, así como con los gobiernos regionales y locales para que estos financien con su propio presupuesto actividades de capacitación dirigidas no solo a sus servidores sino también, aquellos vinculados al sector o región respectivamente.

Esta estrategia aunada con el considerable ahorro en el alquiler de locales fuera de la ciudad de Lima, al utilizar ahora las sedes de las universidades nacionales o las instalaciones de los gobiernos regionales y locales, permitió que el ámbito de acción de la Escuela, no solo no cayese, sino que se incrementó significativamente, tal y como se puede apreciar para el caso concreto de directivos, en el gráfico 2.

Si se realiza una comparación entre los años 2014 y 2020 se puede apreciar una disminución del 85% del presupuesto destinado a desarrollar los programas de formación dirigidos a todos los servidores públicos. En el mismo periodo se ha incrementado la cantidad de personas que trabaja en el Estado, por lo que el reto de

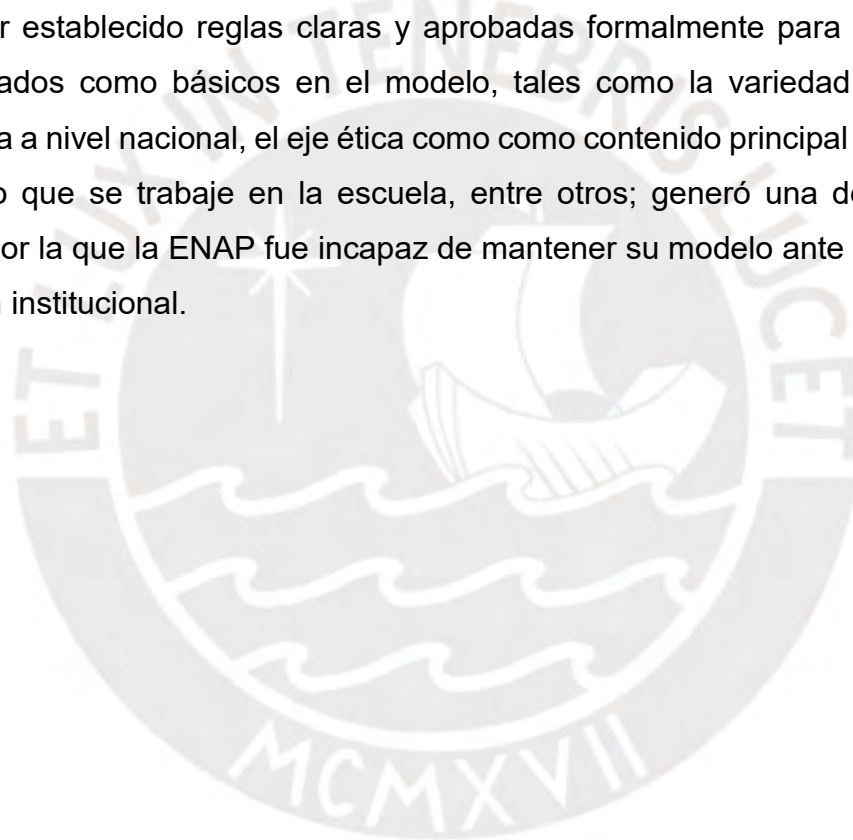
²⁶ Mendoza, Dante (comunicación personal, 3 de octubre de 2022)

mantener una Escuela activa y que responda a las necesidades que esa nueva población de la administración pública demanda, exige mucha creatividad en la gestión para obtener los recursos que se precisan y potenciar aquellos con los que se cuenta.

Conclusiones

1. El proyecto Escuela solo pudo desarrollarse en un contexto donde la política general de gobierno del 2011-2016 y la Alta Dirección de la Autoridad Nacional del Servicio Civil hicieron posible el nacimiento y consolidación de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, donde se tuvo que trabajar tanto en el plano político como social para introducir el proyecto Escuela. Sin embargo, no se aprovechó ese apoyo político para consolidar a la Escuela como el gran centro de formación de Directivos y capacitación para el servicio civil, que el país requiere. Pese al viento político favorable, no se hicieron las gestiones necesarias para obtener el marco normativo suficiente para poder incidir positivamente en el desarrollo de competencias de los servidores públicos a nivel nacional
2. La puesta en marcha de la Escuela Nacional de Administración Pública fue positiva en términos de generar avances en la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 al capacitar alrededor del 25% de los servidores públicos del Estado. Si bien, en términos de presencial real, se ha capacitado en todo el territorio nacional, no es menos cierto que el nivel de cobertura de servidores públicos capacitados, está aún lejos de ser medianamente satisfactorio. El porcentaje de servidores que han tenido exposición a las acciones de capacitación de la ENAP es aún reducido
3. El sentido de pertenencia al Estado, entendido éste como una organización que es mucho más que las simples instituciones que lo componen, fue uno de los temas eje que se trabajaron desde la Escuela a efectos de sembrar las bases para una reforma real en el Servicio Civil peruano. Sin embargo, los esfuerzos desplegados desde la escuela no han sido suficientes para revertir el embate de la prensa y las redes sociales que presentan a la administración pública como esencialmente corrupta.
4. La ética como valor y práctica constituyó un elemento fundamental para la consolidación del respeto e imagen de la Escuela Nacional de Administración Pública ante los servidores civiles. Sin embargo, un simple cambio en la dirección institucional encontró una escuela sin la posibilidad de reacción y defensa de un valor practicado desde sus orígenes y generó problemas en el clima y cultura organizacional.

5. La Escuela, si bien es cierto puede haber impactado positivamente con su accionar, en el resto de instituciones, no ha sido suficiente para aportar significativamente al cambio cultural que exigía la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, y que sigue siendo válida, en la nueva versión de esta política de Estado al 2030.
6. Si no hay compromiso de la presidencia de Servir, la ENAP no puede cumplir los fines de desarrollo de competencias, para lo que fue creada. La dependencia de la escuela como órgano de línea de Servir, la hace muy vulnerable a cambios de política institucional que puedan resentir no solo a la organización y funcionamiento de la misma, sino también a sus propios valores y principios.
7. No haber establecido reglas claras y aprobadas formalmente para los aspectos considerados como básicos en el modelo, tales como la variedad temática, la presencia a nivel nacional, el eje ética como contenido principal y transversal a todo lo que se trabaje en la escuela, entre otros; generó una debilidad muy grande por la que la ENAP fue incapaz de mantener su modelo ante el cambio de dirección institucional.



Referencias Bibliográficas

Alza Barco, C. (2013). *Elaboración de plan de articulación de la escuela nacional de administración pública con otras escuelas de formación y capacitación del estado peruano. Informe Final*. <https://bit.ly/3VryoET>

Arévalo Alejos, I. (2013). *Sistematización y análisis sobre la pertinencia curricular y el desempeño de los cursos*. Primer Programa de Formación Breve (PBF-1). SERVIR, Universidad Peruana Cayetano Heredia. <https://bit.ly/3TnvRdd>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014). Plan estratégico institucional 2015-2021. <https://bit.ly/3yFJ9ts>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (febrero de 2016). *Informe sobre las características del servicio civil peruano*. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil. <https://bit.ly/3VtJKbm>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *Informe sobre las características del servicio civil peruano 2021*. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil. <https://bit.ly/3fZspXz>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *Informe sobre implementación del sistema de recursos humanos, la reforma del servicio civil y agenda estratégica*. <https://bit.ly/3fVEn4w>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *La mujer en el servicio civil peruano 2020*. <https://bit.ly/3fUFVM7>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) de SERVIR*. <https://bit.ly/3MCI8YX>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). La actual reforma del servicio civil 3. <https://bit.ly/3CYC0XX>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014). *Memoria institucional 2014*. <https://bit.ly/3CyMFH8>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2015). *Memoria institucional 2015*. <https://bit.ly/3CVwp4s>

Cortazar Velarde, J.C. (2002). *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997): Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública*. Diálogo Regional de Política. BID. <https://bit.ly/3yE3wav>

Cortázar Velarde, J.C. (2014). Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil. BID. <https://bit.ly/3g8RjnX>

Cortázar Velarde, J.C. (marzo de 2021). *Servir y la reforma del servicio civil peruano*. Consultoría para la elaboración de estrategias para la Autoridad Nacional. (Orden de servicio 0000311). Primer informe de consultoría. <https://bit.ly/3Cxd0h>

Cortázar Velarde, J.C. (abril de 2021). *Servir y la reforma del servicio civil peruano: agenda para el corto y mediano plazo*. Consultoría para la elaboración de estrategias para la Autoridad Nacional. (Orden de servicio 0000311). Segundo informe de consultoría. <https://bit.ly/3g5TLvs>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (noviembre de 2018). *Guía de Políticas Nacionales*. <https://bit.ly/3fVgtGi>

Decreto Supremo N°003-2017-PCM. Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (19 de enero de 2017). <https://bit.ly/3rQHEoC>

Decreto Legislativo N°1023. Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos. (21 de junio de 2008). <https://bit.ly/3Mu1oHY>

Decreto Supremo N°086-2010-PCM. Incorporan la Política Nacional del Servicio Civil como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional. (24 de agosto de 2010). <https://bit.ly/3rWnRUS>

Escuela Nacional de Administración Pública. (2012). *Plan estratégico 2014-2018*. <https://bit.ly/3Tnu4Vc>

Escuela Nacional de Administración Pública. (2020). *Modelo educativo ENAP, propuesta de actualización*. <https://bit.ly/3VuW9w2>

Escuela Nacional de Administración Pública. (2021). *Institucionalidad y gestión pública. Reflexiones sobre la profesionalización de la función pública*. Memoria de la Escuela Nacional de Administración Pública 2014-2020. Autoridad Nacional del Servicio Civil · SERVIR. <https://bit.ly/3VoFom2>

Escuela Nacional de Administración Pública. (4 de julio de 2022). *Avances y retos de cara al 2023*. [Diapositiva de PowerPoint]. <https://bit.ly/3EX9mb9>

Escuela Nacional de Administración Pública. (setiembre de 2022). Capacitaciones realizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública -ENAP (periodo 2020-2014). <https://bit.ly/3T2HfeL>

Escuela Nacional de Administración Pública (s.f.). Principios que sustentan el modelo. <https://n9.cl/zfgvf>

Estudio Echeopar (2012) Informe legal sobre la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Iacoviello, M. (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Nota Técnica N°IDB-TN-845. BID. <https://bit.ly/3SZgeIV>

Hijuelos-Pupo, N., Noda-Hernández, M., Ávila-Álvarez, J. (2020). Sistema de acciones para mejorar la calidad de la formación de directivos. *Ciencias Holguín*, 26,(3), 38-46. <https://bit.ly/3VoJY3D>

León Vela, C, 2012, León Vela, C. para Autoridad Nacional del Servicio Civil, 12 de junio de 2012. <https://bit.ly/3fVLLgg>

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. CEPAL. <https://bit.ly/2S0if7W>

La Comisión Multisectorial. (2022). *Informe Final. Comisión Multisectorial encargada de elaborar un informe técnico que contenga una evaluación del proceso de implementación de la reforma del servicio civil, así como una propuesta de acciones y medidas para coadyuvar a su plena implementación y avance, y el fortalecimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR*. <https://bit.ly/3fVkJ4a>

Ley N°29157. Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú-Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. (20 de diciembre de 2007). <https://bit.ly/3RWkfwT>

Ley N°30057. Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). <https://bit.ly/3T2VAb5>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (s.f.). *Acuerdos comerciales del Perú*. <https://bit.ly/3EDQZrg>

Pasco, J. C. (2016). La modernización del estado en el Perú. *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 1(2), 246–252. <https://bit.ly/2EuElfk>

Presidencia de la República. (28 de julio de 2012). Mensaje del presidente Constitucional del Perú, Ollanta Humala Tasso ante el Congreso de la República. <https://n9.cl/p1dd38>

Resolución de Presidencia Ejecutiva N°270-2014-SERVIR-PE. Plan Estratégico Institucional 2015-2021 (9 de diciembre de 2014) <https://n9.cl/xyp2r>

Transparency International. (25 enero de 2022). El índice de percepción de la corrupción de la corrupción 2021 revela que los niveles de corrupción se han estancado en los últimos diez años, en medio de un entorno de abusos a los derechos humanos y deterioro de la democracia. <https://bit.ly/3ELMMSu>

Vargas, F. (setiembre de 2020). *Formación profesional en la respuesta a la crisis y en las estrategias de recuperación y transformación productiva post COVID-19*. Nota técnica regional. OIT. <https://bit.ly/3ECFCzR>