

Del reconocimiento a la retribución: La certificación de competencias de madres cuidadoras y facilitadoras del Programa Nacional Cuna Más

Gabriela Guerrero y Lorena Alcázar

1. Resumen

Este estudio analiza los procesos de certificación de competencias implementados por el Programa Nacional Cuna Más (PNCM) en el Perú, dirigidos a madres cuidadoras del Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y facilitadoras del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). La certificación se incorporó como un incentivo no monetario para reconocer las habilidades adquiridas por las cuidadoras en el marco de sus funciones dentro del programa. Se analiza el proceso de implementación de la certificación de competencias desde la elaboración de la norma de competencia y el proceso de evaluación hasta la entrega de certificados, así como los cambios percibidos por las cuidadoras en términos de reconocimiento, bienestar y empleabilidad.¹

El estudio se desarrolló mediante un diseño mixto concurrente que combinó entrevistas a cuidadoras y actores institucionales con una encuesta telefónica aplicada a cuidadoras certificadas entre 2020 y 2023. Se analizan las oportunidades y barreras en la implementación del proceso, incluyendo la selección de participantes, el uso de tecnologías para la evaluación, la carga laboral de los evaluadores y las condiciones para la difusión y entrega de diplomas. Los resultados muestran avances en la percepción de claridad y transparencia del proceso, así como efectos positivos en el bienestar y reconocimiento de las cuidadoras certificadas. También se identifican limitaciones relacionadas con barreras tecnológicas, falta de claridad en la selección de participantes, disponibilidad de evaluadores y difusión restringida del certificado. Los resultados sugieren que la certificación puede fortalecerse mediante una articulación clara con el Marco Nacional de Cualificaciones, criterios transparentes de selección, mejoras en las condiciones operativas del proceso y la creación de rutas formativas y laborales que reconozcan formalmente las competencias certificadas.

¹ Este estudio se desarrolló en el marco del proyecto financiado por el Challenge Fund de Southern Voice, que analiza los procesos de certificación de competencias en programas de primera infancia en América Latina desde una perspectiva de género, y fue liderado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).



©UNICEF/ECU/2025/Arcos por UNICEF Ecuador, CC BY 2.0

2. Objetivos del estudio

El objetivo fue analizar los procesos de certificación de competencias del Programa Nacional Cuna Más (PNCM) y su impacto en el reconocimiento, bienestar y empleabilidad de las cuidadoras, así como identificar las principales barreras y oportunidades en la implementación de esta política.

De forma específica, se plantearon cuatro objetivos: analizar las oportunidades y barreras en la implementación de los procesos de certificación de competencias del PNCM; investigar el rol de la certificación en el reconocimiento, empleabilidad y bienestar de las cuidadoras; generar evidencia útil para la formulación de políticas públicas en el contexto peruano; y promover el aprendizaje e intercambio de conocimientos entre investigadoras y actores institucionales.

3. Metodología

El estudio adoptó un diseño mixto concurrente que combinó trabajo de gabinete con recolección cualitativa y cuantitativa. Incluyó análisis normativo, entrevistas con actores del PNCM y acompañantes técnicas, entrevistas con madres cuidadoras y facilitadoras certificadas y no certificadas, y una encuesta telefónica aplicada a cuidadoras certificadas en los procesos 2020, 2022 y 2023.

El trabajo de campo cualitativo se realizó en Lambayeque y Lima Metropolitana, seleccionadas intencionalmente buscando casos de distintos perfiles. Lambayeque fue elegida porque allí funcionan ambos servicios, el número de cuidadoras certificadas es relativamente alto y existen grupos de actoras pertenecientes a un mismo comité de gestión. Además, se incorporó información de madres cuidadoras certificadas en Lima Metropolitana. Las entrevistas exploraron el proceso de certificación, las experiencias de las cuidadoras, sus motivaciones y percepciones sobre cambios posteriores a la certificación. Se incluyeron cuidadoras certificadas



y no certificadas con el fin de comprender variaciones en expectativas y trayectorias.

El componente cuantitativo consistió en una encuesta telefónica aplicada a 119 madres cuidadoras y 126 facilitadoras certificadas usando la información proporcionada por el PNCM en una base anonimizada con información de todas cuidadoras certificadas.

La encuesta recopiló información sobre motivaciones, percepciones sobre el proceso, valoración del certificado y efectos percibidos en desempeño, bienestar y empleabilidad, además de identificar apoyos recibidos durante el proceso y expectativas respecto al uso futuro del certificado.

4. Hallazgos

4.1. El proceso de implementación de la certificación de competencias

Los procesos de certificación del PNCM comprenden tres fases: la normalización de la norma de competencia, que incluye creación de perfiles y rectoría; la evaluación, que aborda desarrollo, supervisión y percepciones; y la certificación, que involucra la entrega de resultados y su difusión.

4.1.1. Elaboración de la norma de competencia

En 2020 se aprobó, en coordinación con el SINEACE, la norma de competencia para la certificación de actoras comunales del PNCM, primera en el sector cuidados en el país. El PNCM optó por trabajar con SINEACE porque el MTPE no contaba con una norma acorde al trabajo de cuidado y desarrollo infantil temprano, y porque la ausencia de vínculo laboral formal entre PNCM y cuidadoras hacía compleja la articulación con el marco laboral del MTPE.

El proceso de normalización incluyó la elaboración y aprobación del estándar de competencia, el diseño de instrumentos y la designación del PNCM como entidad certificadora. El SINEACE asumió la autorización de ECAs, la certificación y aseguramiento de calidad de evaluadores, la asistencia técnica y la supervisión del cumplimiento normativo. El PNCM, a través de la UOAI, implementa las evaluaciones, estableció bases y protocolos y coordinó la recolección de evidencias. Ante las dificultades de implementación de un proceso presencial y directo de certificación (limitaciones presupuestales, garantizar disponibilidad y disposición de participantes de traslado, complejidad logística), el SINEACE flexibilizó dicho requerimiento.

El desarrollo de los procesos evidenció un problema de rectoría: coexistían dos entidades con mandatos relacionados a la certificación de competencias. El MTPE presentó una demanda competencial argumentando que la certificación para actividades técnico-productivas debía ser de su competencia, lo que generó una paralización temporal. Tras la resolución legal y la autorización para que el SINEACE continúe aplicando sus normas, el PNCM retomó los procesos. Paralelamente, el MTPE y la OIT desarrollaron un piloto con un nuevo perfil ocupacional en cuidado de primera infancia, en el que el PNCM también participa.

4.1.2. Proceso de evaluación

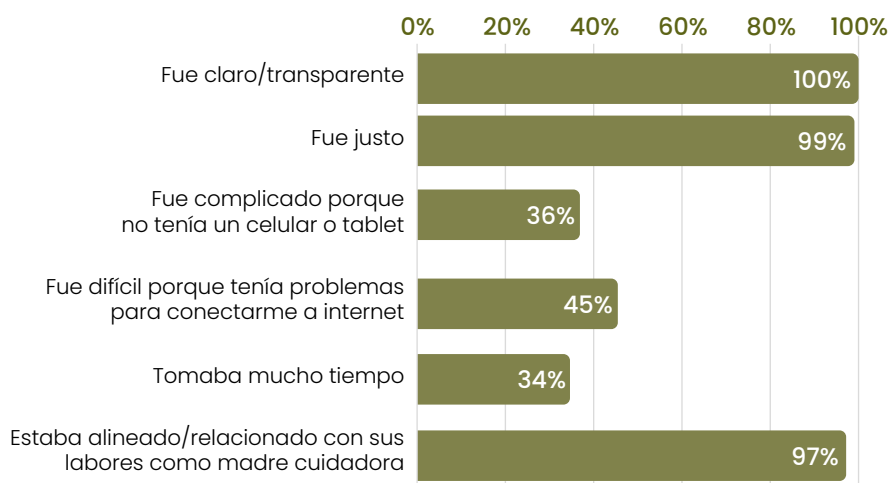
El proceso de evaluación se realiza a través de la plataforma SIGICE, donde las madres cuidadoras y facilitadoras se inscriben, validan sus datos personales y suben las evidencias requeridas, incluido un video sobre su labor de cuidado. El PNCM define previamente un número de vacantes según su capacidad operativa, considerando número de evaluadores, tiempos de gestión y actrices que cumplen con el requisito de al menos un año de experiencia. Con base en este análisis, asigna cupos por Unidad Territorial y una relación de posibles candidatas. En territorio, las acompañantes técnicas realizan la selección final, incorporando además criterios vinculados a conectividad, acceso a dispositivos y disposición de las cuidadoras, entre otros. Luego, las participantes preparan su portafolio digital y las evidencias son revisadas por evaluadores formados y certificados por SINEACE, quienes asumen esta función adicional a sus responsabilidades habituales.

“[La Madre Guía] nos ayudó bastante para hacer, para mandar los videos, para hacer esto, para hacer lo otro. (...). Ella nos ayudó bastante por sí en hacer la grabación y mandarlo, en orientarnos qué es lo que vamos a decir.”

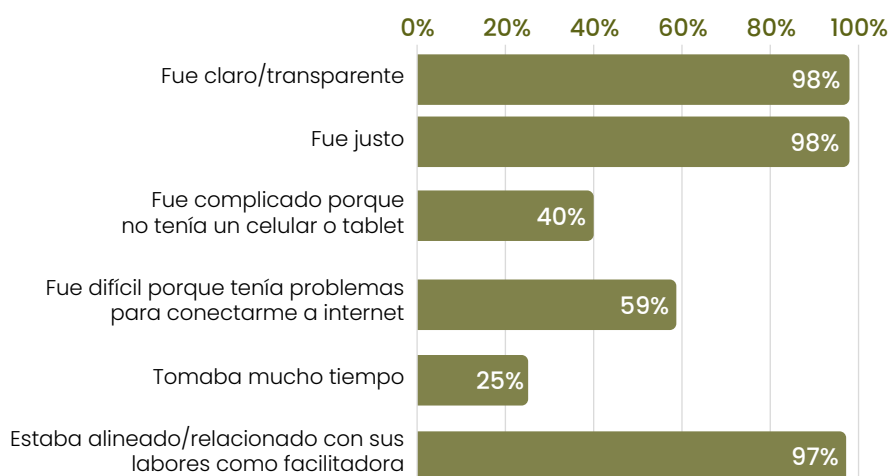
(Entrevista con facilitadora certificada, Lambayeque)

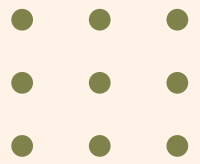
Entre los puntos por mejorar, el estudio identifica criterios de selección locales poco claros, que varían según cada acompañante técnica. Se describen dificultades tecnológicas para grabar y subir videos, asociadas a falta de equipos adecuados y problemas de conexión, así como una baja proporción de cuidadoras que recibe apoyo tecnológico directo. Los datos muestran una necesidad de apoyo continuo durante el proceso. Se señala la alta inversión de tiempo

Percepción del proceso de certificación de las madres cuidadoras



Percepción del proceso de certificación de las facilitadoras





que requiere la evaluación para cuidadoras y evaluadores, que trabajan fuera del horario laboral. El número limitado de evaluadores certificados constituye un cuello de botella que repercute en la cobertura y la carga operativa. Además, se mencionan restricciones presupuestales que afectan la sostenibilidad del proceso.

4.1.3. Certificación y entrega de diplomas

En la fase de certificación, las actrices comunales son calificadas como “competentes” o “no competentes” según el puntaje de su portafolio digital; las primeras reciben diploma y retroalimentación y las segundas solo retroalimentación, generalmente comunicada por la acompañante técnica. Los certificados se entregan mediante dos modalidades: ceremonias simbólicas en ciertas unidades territoriales, que reúnen a cuidadoras, equipos del programa y otros actores, y entregas directas en espacios de capacitación.

“Si [me hubiese gustado una ceremonia] pública o tal vez con el comité de gestión o las familias que pudieran ver que cada día nosotros estamos mejorando y nuestra certificación”

(Entrevista con facilitadora, Lambayeque)

Los puntos por mejorar se vinculan con que las ceremonias solo se realizan en algunas unidades por limitaciones presupuestales, pese a que las cuidadoras y evaluadores resaltan su importancia como espacio de reconocimiento. Se registran demoras en la emisión y entrega de certificados, que en algunos casos llegan a casi un año y generan desmotivación y afectan la percepción de confianza en el proceso. Además, el conocimiento de la certificación se concentra en acompañantes técnicas, compañeras y familia, mientras que familias usuarias y comunidad la conocen menos. El programa reconoce la falta de estrategias sistemáticas de difusión y las cuidadoras plantean la necesidad de ampliar la comunicación. También preocupa la vigencia de cinco años del certificado y se plantea la necesidad de una certificación indefinida.

4.2. Valoración del certificado y percepción de cambios

El estudio recogió percepciones de madres cuidadoras y facilitadoras sobre la utilidad o expectativas del certificado, e incorporó aportes de acompañantes técnicas, comités de gestión y actrices no certificadas para comprender cómo se valora socialmente la certificación en las comunidades.

4.2.1. Percepción de las facilitadoras y madres cuidadoras sobre su rol

La encuesta muestra que facilitadoras (98%) y madres cuidadoras (96%) expresan un alto gusto por su trabajo. Entre sus motivaciones principales destacan el gusto por cuidar, la oportunidad de aprendizaje y, en el caso de las facilitadoras, colaborar con la comunidad. El PNCM identifica beneficios para las madres cuidadoras del Servicio de Cuidado Diurno, como la posibilidad de que sus hijos menores de tres años accedan al servicio.

Las barreras más señaladas son la insuficiencia del estipendio (70% en madres cuidadoras y 72% en facilitadoras), la ausencia de seguro y beneficios (64% y 63%), y la falta de reconocimiento (56% y 60%). Desde la perspectiva institucional, la condición de voluntarias limita el acceso a beneficios laborales y se reconoce la insuficiencia del incentivo económico, especialmente en contextos de pobreza. Un proyecto de ley para formalizar el rol no avanzó, ya que implicaba modificar la naturaleza del programa.

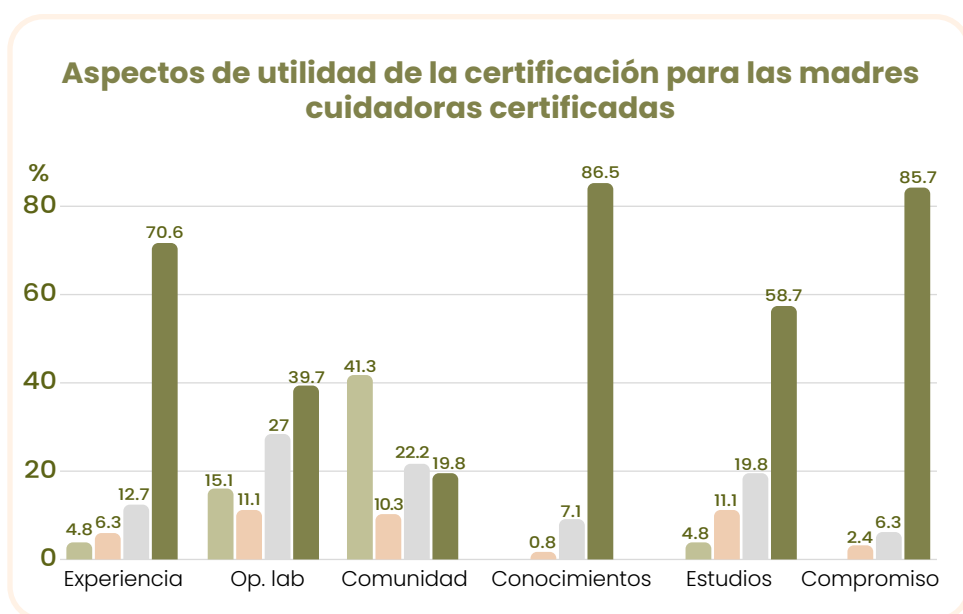
“Lo que pasa es que claro . . . la mirada del programa ha estado muy centrada en el niño en sí mismo, mas no en el entorno en el cual está . . . Partiendo del propio actor comunal, de las propias mujeres que forman parte del programa, estamos con una situación de pobreza que se ha desbordado, en las cuales los incentivos monetarios terminan siendo insuficientes.”

(Entrevista a funcionarios de la Dirección Ejecutiva del PNCM)

Aunque las cuidadoras identifican diversas barreras, su alto grado de identificación y compromiso con el programa y sus labores se mantiene constante. Esta combinación revela las limitaciones del contexto institucional —asociados al modelo de cogestión— y, al mismo tiempo, la fortaleza de las redes de apoyo y del sentido de pertenencia generado por el PNCM. Estos elementos constituyen factores clave para la sostenibilidad de los servicios y la efectividad de los procesos de certificación.

4.2.2 Percepción y expectativas de cambio luego de la certificación

A partir de la encuesta y las entrevistas, se identifican diversas percepciones sobre la utilidad del certificado y los cambios posteriores a la certificación. En relación con la utilidad, la mayoría de facilitadoras (90.5%) y madres cuidadoras (86%) considera que la certificación fortalece mucho su compromiso con la labor. Asimismo, el 88% de las facilitadoras y el 86.5% de las madres cuidadoras señalan que mejora sus conocimientos y habilidades. Un 76% de facilitadoras y un



71% de madres cuidadoras percibe que valida formalmente su experiencia, y para un 59% y 52%, respectivamente, facilitaría continuar con procesos formativos. Un 40% de madres cuidadoras y un 44% de facilitadoras indican que podría generar nuevas oportunidades laborales.

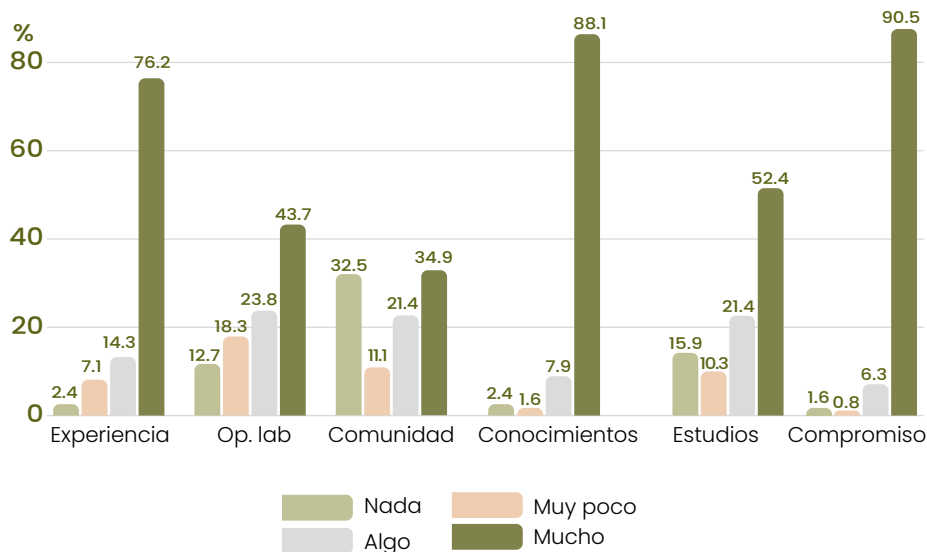


Respecto al bienestar personal, el 98% de facilitadoras y el 97% de madres cuidadoras percibe un impacto positivo, manifestado en mayor seguridad y valoración de sus capacidades. En cuanto al desempeño, el 90% de ambos grupos considera que la certificación ha sido muy útil para fortalecer conocimientos y compromiso, lo cual se refleja en una mayor confianza al ejecutar sus funciones.

"Sobre todo a mis hijos, me dicen, ay mami, mira que has podido certificar, mira mamá que con tu secundaria, entonces imagínate si tú siguieras estudiando"

(Entrevista a facilitadora certificada, Lambayeque)

Aspectos de utilidad de la certificación para la facilitadora



*Experiencia: Le dio reconocimiento formal de su experiencia; Ob. Lab: Le ofreció mayores oportunidades laborales; Comunidad: Le brindó la oportunidad de desempeñarse en algún otro cargo en la comunidad; Conocimientos: Mejoró sus conocimientos y habilidades; Estudios: La motivó para continuar estudios; Compromiso: Fortaleció su compromiso con su labor.

Sobre el reconocimiento otorgado por otros actores, las familias destacan como el principal entorno donde se percibe un mayor reconocimiento: el 73% de las madres cuidadoras y el 80.2% de las facilitadoras mencionan una valoración significativamente mayor. En el ámbito institucional, el 42% de las actoras comunales percibe un mayor reconocimiento por parte del PNCM, mientras que alrededor del 40% considera que este permanece igual. El reconocimiento comunitario es más limitado: el 50.8% de madres cuidadoras y el 42.9% de facilitadoras indica que la valoración de la comunidad se mantiene igual, mientras que un 23.8% y 35.7%, respectivamente, percibe un incremento.

¿Tú has intentado postular algún centro así de educación con el certificado? Sí. Pero me han dicho lo mismo que le han dicho a mi otra compañera, que no, porque tengo que estudiar. Tengo que terminar mis estudios y tengo que estudiar este inicial."

(Entrevista a madre cuidadora certificada, Lambayeque).



En términos de empleabilidad, el 71% de madres cuidadoras y el 79% de facilitadoras considera que la certificación podría ayudar a conseguir empleo en el futuro. Sin embargo, entre quienes dejaron el programa, solo el 12% de madres cuidadoras y el 40% de facilitadoras señala que efectivamente les ayudó. Entre las opciones laborales que contemplan destacan PRONOEI, EduCuna y espacios privados de cuidado infantil. No obstante, se observa que la certificación genera efectos concretos solo cuando las cuidadoras cuentan con estudios previos, lo cual limita su proyección laboral.

5. Conclusiones

Las conclusiones del estudio evidencian avances y dificultades en la implementación del proceso de certificación de competencias del PNCM, así como en la valoración y efectos percibidos del certificado. En la fase de normalización, se constata la coexistencia de dos sistemas de certificación en el país (SINEACE y MTPE), lo que genera superposiciones, tensiones y una falta de claridad sobre la rectoría del proceso. Esta dualidad impacta directamente en la certificación del PNCM debido a la ausencia de correspondencia con el Marco Nacional de Cualificaciones, lo que limita el reconocimiento externo y las rutas formativas para las cuidadoras.

En la fase de evaluación, las cuidadoras perciben el proceso como justo, transparente y alineado con sus funciones, y valoran el apoyo brindado por acompañantes técnicas y madres guías. Sin embargo, se identifican dificultades relacionadas con el conflicto de roles del PNCM como entidad certificadora, el apoyo excesivo de las acompañantes técnicas durante la evaluación, la cantidad limitada de evaluadores certificados (lo que afecta los cupos disponibles y genera sobrecarga laboral), la falta de criterios claros de selección y las barreras tecnológicas para subir evidencias.

En la fase de certificación, la entrega de diplomas mediante ceremonias constituye un avance relevante, ya que son valoradas por las cuidadoras. No obstante, estas ceremonias son escasas y concentradas en determinadas localidades. Además, existe limitada difusión del certificado hacia la comunidad y las familias usuarias, y preocupa la vigencia de cinco años.

En relación con la valoración del certificado, las cuidadoras ingresan al programa motivadas por el aprendizaje y el gusto por cuidar, aunque enfrentan barreras como estipendio insuficiente, falta de beneficios y escaso reconocimiento. La certificación contribuye a fortalecer su compromiso, conocimientos, habilidades y bienestar personal. El reconocimiento aumenta sobre todo en el ámbito familiar, mientras que en la comunidad y el PNCM se mantiene estable. En cuanto a la empleabilidad, las expectativas se orientan hacia programas educativos y servicios de cuidado, aunque los efectos concretos dependen de contar con estudios previos.



6. Recomendaciones

Recomendaciones sobre el proceso de certificación de competencias

- Integrar plenamente las cualificaciones de cuidado comunitario y fortalecimiento de prácticas de atención en el MNCP. Definir un marco de rectoría explícito por sector, usando el MNCP como herramienta de ordenamiento institucional y cerrando las tensiones entre SINEACE y MTPE.
- Establecer que SINEACE tenga rectoría en cualificaciones del ámbito social, comunitario y de cuidado infantil, mientras que el MTPE conserve las de sectores técnico-productivos.
- Incrementar el monitoreo y auditoría de SINEACE a los procesos de certificación, especialmente a las evaluaciones. Si no hay recursos suficientes, aplicar auditorías aleatorias. Sensibilizar a evaluadores y acompañantes técnicos sobre la importancia de una evaluación adecuada y limitar apoyos “excesivos” en la preparación de evidencias.
- Ampliar los cupos de certificación y el número de evaluadores. Si no es posible, establecer criterios claros y transparentes de selección, conocidos por todos los actores involucrados.
- Establecer que la duración del certificado sea indefinida mientras se mantenga vigente la norma de competencia y/o el perfil ocupacional.

Recomendaciones sobre reconocimiento y retribución

- Aumentar, en la medida del presupuesto, las ceremonias de entrega y complementar con difusión pública en locales comunales y de Cuna Más.
 - Crear rutas formativas y laborales basadas en el nivel asignado en el MNCP, incluyendo reconocimiento del certificado en procesos de selección y convalidación de módulos formativos.
 - Vincular la certificación con estrategias de difusión y oportunidades de desarrollo educativo y laboral que fortalezcan el reconocimiento y retribución de las cuidadoras.
-