

Nota de resultados

Subsidio de Subsistencia

Ex madres Comunitarias¹ y Sustitutas²

Avances en la protección social de
cuidadores de población infantil



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Astrid Cáceres Cárdenas
Directora General

Adriana Velásquez Lasprilla
Subdirectora General

Julie Pauline Trujillo Vanegas
Directora de Primera Infancia

Juan Felipe Valencia Montoya
Subdirección de Atención Integral Familiar Comunitaria

Beatriz Adriana Tierradentro
Directora de Protección Especial

Catherine Angélica Cuenca Gómez
Subdirección de Restablecimiento de Derechos

Milton Forero Melo
Director de Planeación y Control de Gestión

Juan Pablo Monge Castañeda
Subdirector de Monitoreo y Evaluación

María Alejandra Castaño Hernández
Líder del Equipo de Evaluaciones e Investigaciones

Camila Espinosa Borda
Sebastián Estrada Jaramillo
Lesley Vanesa Paiba Amaya
Equipo de Evaluaciones e Investigaciones

Julián Alberto Perdomo
Gustavo Adolfo Escobar Benavides
Equipo técnico Subdirección de Atención Integral Familiar Comunitaria

Mercedes Marín Osorio
Lina Paola Zapata Isaza
Oscar Andrés Lopez Noriega
Michel Esteban Lobon Córdoba
Equipo técnico Subdirección de Restablecimiento de Derechos

Felipe Alejandro Riveros Cendales
Diagramación
Equipo de Evaluaciones e Investigaciones

Coordinación editorial
Betty Leonor Monzón Cifuentes
Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones

Grupo Imagen Corporativa y Diseño

Edición: junio de 2026

Notas de la cubierta:

¹ El subsidio es para ex madres y padres comunitarios. Debido a que los beneficiarios masculinos de este subsidio representan menos del 1%, en este documento se referirá a los beneficiarios de manera general como ex madres comunitarias.

² El subsidio es para ex madres y padres sustitutos. Debido a que los beneficiarios masculinos de este subsidio representan menos del 1%, en este documento se referirá a los beneficiarios de manera general como ex madres sustitutas.

Resumen ejecutivo.....	5
Evolución normativa del subsidio para ex madres comunitarias y sustitutas en Colombia y prácticas.....	6
Medidas de protección social para agentes comunitarios en sistemas de cuidado infantil en la región.....	10
Uruguay.....	11
Chile.....	12
Perú.....	13
Escalamiento del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas en el ICBF.....	15
Masificación de los subsidios de subsistencia para ex madres comunitarias en el ICBF.....	19
Resultados en cobertura.....	21
Expansión de subsidios de subsistencia para ex madres sustitutas en el ICBF.....	23
Proceso de postulación y aprobación de asignación de subsidio.....	23
Resultados de cobertura.....	24
Conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones.....	29
Fuentes y bibliografía.....	34

Figuras

Figura 1. Estructura operativa para gestión del subsidio de subsistencia de ex madres comunitarias..... 19

Figura 2. Proceso de postulación de ex madres comunitarias..... 20

Figura 3. Distribución total anual de beneficiarias por décadas de edad..... 21

Figura 4. Número de beneficiarias de subsidio de subsistencia e índice de pobreza multidimensional departamental 2025..... 23

Figura 5. Proceso en el ICBF para asignación de subsidio pensional de ex madres sustitutas..... 24

Figura 6. Distribución total anual de beneficiarias por décadas de edad..... 26

Figura 7. Distribución territorial de las beneficiarias del subsidio de ex madres sustitutas por períodos de las beneficiarias del subsidio de ex madres sustitutas por períodos..... 27

Tablas

Tabla 1. Evolución del valor del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas..... 9



Resumen ejecutivo



El subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y ex madres sustitutas en Colombia surge como resultado de un proceso progresivo de reconocimiento económico y de protección social para una población que, durante décadas, desarrolló labores de cuidado, sin vinculación laboral formal. Ese instrumento se ha consolidado como un mecanismo orientado a garantizar ingresos mínimos en la vejez, en el marco de la política pública de protección social.

En los últimos años, el compromiso por consolidar y ampliar este beneficio para ex madres y padres comunitarios, como para ex madres y padres sustitutos se ha materializado mediante la masificación del programa en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la estrategia de protección de las ex madres comunitarias y sustitutas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

El presente documento expone los principales hitos en la consolidación y expansión del subsidio durante los últimos cuatro años y formula recomendaciones para su fortalecimiento. Para ello, se estructura en cuatro secciones. La primera presenta la evolución del mecanismo en Colombia. La segunda, analiza experiencias comparadas en América Latina. La tercera expone los principales resultados del subsidio en Colombia. Finalmente, la cuarta plantea recomendaciones de política pública.

La evolución del subsidio de subsistencia en los últimos 16 años ha tenido tres transformaciones principales, el cambio en el enfoque de lo general en el Sistema de Seguridad Social a un beneficio específico, la ampliación progresiva de su cobertura a otros actores de servicios de cuidado comunitarios y, la transición de montos fijos a un esquema indexado y cercano al 100% del SMMLV.

Evolución normativa del subsidio para ex madres comunitarias y sustitutas en Colombia y prácticas

Evolución del mecanismo de subsidio para ex madres comunitarias y sustitutas en Colombia

El subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional otorgado a las ex madres comunitarias y sustitutas en Colombia es el resultado de un proceso gradual de reconocimiento económico y de protección social hacia una población que históricamente ha desarrollado labores de cuidado en el marco del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin contar con una vinculación laboral formal. Su materialización ha sido mediante el desarrollo normativo que ha implicado el tránsito desde un enfoque general de inclusión en el sistema de seguridad social hacia la consolidación de un beneficio específico, orientado a garantizar ingresos mínimos en la vejez.



En este proceso, el país ha alcanzado hitos importantes en materia de salud, pensión y riesgos laborales. La base institucional y financiera para esto se deriva de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003. La primera creó el Sistema de Seguridad Social Integral, con el que se reconoció a las madres comunitarias como población objeto de mecanismos de solidaridad con el propósito de ampliar la cobertura a grupos poblacionales sin capacidad contributiva. La segunda, la Ley 797 de 2003 creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a otorgar subsidios económicos a personas en condición de pobreza extrema, configurando así el soporte general de protección social en materia laboral y de vejez del cual se desprenden los beneficios específicos que hoy se encuentran vigentes para las madres comunitarias (Congreso de Colombia, 1993; 2003).

En la década pasada, el Estado implementó mecanismos específicos de política pública orientados a vinculación laboral y a la protección económica en la vejez de las madres y padres comunitarios. En este contexto, el subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias se consolidó como una figura jurídica mediante la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014), reconociendo el derecho de estas personas a recibir un apoyo económico, siempre que no cumplieran los requisitos para acceder a una pensión o a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Así mismo, asignó al Fondo de Solidaridad Pensional la financiación del subsidio, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la identificación de las beneficiarias y la cofinanciación de los recursos necesarios para su implementación (Congreso de Colombia, 2011).

Desde la implementación del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas, el apoyo económico se ha consolidado y ampliado progresivamente su cobertura, manteniendo los requisitos de acceso definidos inicialmente. El Decreto 605 de 2013 reglamentó la operativización del subsidio para ex madres comunitarias, al establecer las condiciones de acceso y los criterios de priorización, así como su sujeción a la disponibilidad presupuestal (Ministerio del Trabajo, 2013). Entre los requisitos se incluyen el retiro del programa de Hogares Comunitarios, la ausencia de una pensión, la residencia en el país y el cumplimiento de la edad mínima. Así mismo, el Decreto definió criterios de priorización basados en la edad, el tiempo de permanencia y la condición de vulnerabilidad, lo que permitió estructurar un mecanismo de asignación focalizado dentro de una población específica objetivo.



Para las ex madres comunitarias y sustitutas que no cotizaron en determinados periodos, no tuvieron acceso al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional y ejercieron alguno de los roles comunitarios o sustitutos entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008, bajo la Ley 1753 de 2015 podrán solicitar el beneficio del reconocimiento de un cálculo actuarial³ (Congreso de la República, 2015). Sin embargo, este corresponde a otro mecanismo de protección distinto y excluyente del subsidio de subsistencia del Fondo de Solidaridad. Bajo esta misma Ley, se permitió la complementariedad con los BEPS para las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio de Aporte a la Pensión⁴.

La creación del acceso al subsidio de subsistencia para las ex madres sustitutas fue establecida en 2016 mediante el artículo 119 de la Ley 1815. Al igual que en el caso de las ex madres comunitarias, este beneficio quedó condicionado al cumplimiento de la edad mínima de pensión. Sin embargo, los requisitos para su obtención eran más flexibles en lo relacionado con el tiempo de desempeño en el rol, ya que no exige un período mínimo. Además de la edad, los requisitos eran haber residido en el territorio nacional durante los últimos diez años, ser colombiano y acreditar la condición de retiro como madres sustitutas.

³ De acuerdo con el artículo 213 de la Ley 1753 de 2015, por medio del cual se modifica el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011, se establece que, el beneficio del que trata dicho artículo corresponde al pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado periodo

⁴ Hace referencia al subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, administrado por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Posteriormente, el Decreto 1833 de 2016 compiló y organizó las normas del sistema pensional, incluyendo las condiciones del subsidio de subsistencia y estableció un valor base para el subsidio, de acuerdo con el tiempo de servicio en los programas de hogares comunitarios o sustitutos o de Bienestar Familiar (Ministerio del Trabajo, 2016). Si bien esta definición del valor representó un avance en la estructuración del beneficio específico, también evidenció una limitación estructural del mismo, puesto que el valor de este no podía superar el 50% de un salario mínimo mensual legal vigente y la ausencia de indexación de este generó una pérdida progresiva del poder adquisitivo para las ex madres comunitarias y sustitutas (Tabla 1).

En este contexto, la Ley 1955 de 2019 profundizó el desarrollo normativo en lo relacionado con el subsidio para ex madres sustitutas, estableciendo que este cubriría a las personas que hayan dejado de ejercer dichas actividades a partir del 24 de noviembre de 2015, hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor de 10 años y que no reúnan los requisitos para acceder a una pensión. La reglamentación de este beneficio se estableció en el Decreto 1173 de 2020, el cual reafirma que las beneficiarias deben haber sido madres sustitutas por al menos 10 años y, establece que deben haber cesado su labor a partir del 24 de noviembre de 2015, haber cumplido la edad de pensión de vejez y no cumplir los demás requisitos para obtener una pensión. (Congreso de Colombia, 2019).

Además, mediante el Decreto 783 de 2021 reconoce la necesidad de actualizar los valores fijos del subsidio de la subcuenta de subsistencia para ex madres comunitarias y ex madres sustitutas del Fondo de Solidaridad Pensional y se ajustan de manera nominal a un valor inferior al 50% de un SMMLV (Tabla 1), manteniendo limitada la capacidad del mecanismo para garantizar condiciones adecuadas de subsistencia. Además, se reafirma que el ICBF debe cubrir parte del subsidio, cuya participación en el valor ha aumentado en los últimos años (Ministerio del Trabajo, 2021).

La transición de montos fijos a un esquema indexado y cercano al 100% del SMMLV es el avance reciente más relevante, puesto que mejora la suficiencia económica del subsidio. Sin embargo, su consolidación como instrumento pleno de protección social continúa dependiendo de la disponibilidad presupuestal y de la ampliación efectiva de cobertura de cupos.

Tabla 1. Evolución del valor del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas

Norma reglamentaria	Tiempo de permanencia en programas de hogares comunitarios, sustitutos o de Bienestar Familiar	Valor mensual	Mecanismo de ajuste para mantener poder adquisitivo
Decreto 605 de 2013	Más de 10 años y hasta 15 años	\$220.000	Ninguno
	Más de 15 años y hasta 20 años	\$260.000	
	Más de 20 años	\$280.000	
Decreto 1833 de 2016	Más de 10 años y hasta 15 años	\$220.000	Ninguno
	Más de 15 años y hasta 20 años	\$260.000	
	Más de 20 años	\$280.000	
Decreto 783 de 2021	Más de 10 años y hasta 15 años	\$360.000	Ninguno
	Más de 15 años y hasta 20 años	\$420.000	
	Más de 20 años	\$440.000	
Decreto 325 de 2022	Más de 10 años y hasta 15 años	\$360.000	Aumentará en cada anualidad según el Índice de Precios al Consumidor (IPC).
	Más de 15 años y hasta 20 años	\$420.000	
	Más de 20 años	\$440.000	
Decreto 2182 de 2023	Más de 10 años y hasta 15 años	80% de 1 SMMLV	Valor subsidio como % de SMMLV. Aumenta en la proporción de subida del SMMLV.
	Más de 15 años y hasta 20 años	90% de 1 SMMLV	
	Más de 20 años	95% de 1 SMMLV	

Fuente: elaboración propia a partir de contenido normativo.

Recientemente, la normativa desarrollada frente a este subsidio ha estado orientada a la actualización del régimen del subsidio, la unificación de los criterios de acceso, pérdida y priorización y a la indexación del valor del subsidio. Estos avances se observan en el Decreto 325 de 2022, por medio del cual se desarrolla el artículo 215 de la Ley 1955 de 2019, y la Ley 2294 de 2023, siendo esta última la que introdujo cambios estructurales en el valor del subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, al establecer su valor como un porcentaje del salario mínimo legal mensual vigente (Tabla 1). Este cambio, reglamentado por el Decreto 2182 de 2023, permitió superar la rigidez de los montos fijos y garantizar una actualización automática del beneficio, fortaleciendo su capacidad real de subsistencia (Congreso de Colombia, 2023; Ministerio del Trabajo, 2022).

Medidas de protección social para agentes comunitarios en sistemas de cuidado infantil en la región

La transformación del subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para cuidadores de población infantil en contextos comunitarios en Colombia es una práctica también observada en países vecinos. El surgimiento de subsidios de protección económica en la vejez para este tipo de cuidadores es un fenómeno que responde y se alinea con políticas públicas para la construcción y consolidación de Sistemas Integrales de Cuidados de América Latina y el Caribe. La exacerbación de la condición de vulnerabilidad de los cuidadores en la región, expuesta y catalizada por la pandemia de COVID-19, por el acelerado envejecimiento poblacional y la persistente desigualdad de género, ha obligado a los Estados a replantear el diseño de sus sistemas de protección social (CEPAL, 2024).



La reducción en la tasa de natalidad, el aumento en la expectativa de vida y el envejecimiento de la población representa el agotamiento del bono demográfico⁵ en la región y el reto de sostenimiento y resiliencia de los sistemas de protección social. De acuerdo con Cecchini y otros (2025), la ventana de oportunidad donde la población en edad de trabajar supera a la población dependiente finalizará en 2028 para América Latina, agotando de manera inminente el bono demográfico, y conllevando a que, en 2050, uno de cada cuatro habitantes del subcontinente latinoamericano tendrá más de 60 años (BID, 2024; CEPAL, 2024).

Esta drástica transición demográfica augura un aumento exponencial en la demanda de servicios de cuidado de largo plazo y atención en salud para la población mayor, al tiempo que se reduce proporcionalmente la fuerza laboral disponible.

Debido al reto de financiamiento que supone este escenario para financiar los sistemas de seguridad social, mediante esquemas contributivos tradicionales, organismos multilaterales proponen transitar hacia una Sociedad del Cuidado en la que se requiera la estructuración de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (BID, 2024; Cecchini, Comelatto, Holz, Kang, & Paes, 2025).

Iniciativas implementadas que apuntan a estos sistemas de protección, destacan los retos de inequidad de grupos poblacionales vulnerables como las mujeres. Bajo este escenario, los mecanismos de protección social no contributivos —como el subsidio colombiano a ex madres

⁵ Se refiere a fase en la que la proporción relativa de la población de distintos grupos etarios se encuentra en equilibrio y resulta en una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva y aquella en edad dependiente, con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda. Una mayor proporción de trabajadores no solo representa una reducción del gasto en personas dependientes, sino que tiende a impulsar el crecimiento económico a través del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital (Saad, Miller, Martínez, & Holz, 2012)

comunitarias— son fundamentales como última barrera de contención para erradicar la pobreza en la vejez, especialmente en población femenina que históricamente ha absorbido la mayoría del trabajo de cuidado no remunerado y subremunerado en los hogares y comunidades. BID Cuida estima que las mujeres en América Latina y el Caribe dedican aproximadamente 8.400 millones de horas semanales al cuidado no remunerado, cuya contabilización y valoración económica, teniendo como referencial un salario mínimo, representarían un equivalente al 21% del Producto Interno Bruto (PIB) regional (BID, 2024).



El déficit en calidad y cobertura de servicios en los sistemas de protección social en la región son los principales retos para ser universales, integrales, sostenibles y resilientes. En este sentido, la iniciativa BID Cuida recomienda (i) fortalecer la gobernanza y el financiamiento institucional, (ii) expandir masivamente la infraestructura y los servicios de cuidado de alta calidad con fuerza laboral profesionalizada y bien remunerada, y (iii) incrementar la corresponsabilidad social y de género en las tareas de cuidado. Lo anterior, considerando que, para satisfacer únicamente la demanda de cuidado a largo plazo de adultos mayores y personas con discapacidad, América Latina necesitará formar e incorporar a 14 millones de cuidadores adicionales para el año 2050 (BID, 2024).

En la región, se observan modelos heterogéneos y divergentes frente al tratamiento laboral de las cuidadoras comunitarias de primera infancia y los mecanismos dispuestos para su protección integral en la vejez. En el caso de Colombia, la evolución del subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para ex madres comunitarias en términos de reconocimiento y aumento de inversión pública orientada a dignificarlas económicamente en su etapa de retiro apunta al pilar de fortalecer el financiamiento institucional para mejorar la integralidad del sistema de protección social. En aras de ofrecer un contexto frente a otros modelos de pares, a continuación, se describe brevemente los mecanismos empleados en Uruguay, Chile y Perú.

Uruguay: Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)

Uruguay es considerado el principal referente en la estructuración de la economía del cuidado al reconocer el derecho a cuidar y ser cuidado como el cuarto pilar indivisible del Estado de Bienestar Social. Es así como dicho derecho se erigió a la par de la salud, la educación y la seguridad social

tradicional mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNI) bajo la Ley 19.353 de 2015 (Henríquez, 2020).

Uruguay es considerado el principal referente en la estructuración de la economía del cuidado al reconocer el derecho a cuidar y ser cuidado como el cuarto pilar indivisible del Estado de Bienestar Social. Es así como dicho derecho se erigió a la par de la salud, la educación y la seguridad social tradicional mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNI) bajo la Ley 19.353 de 2015 (Henríquez, 2020).

Bajo este marco, desde la génesis del SNIC, Uruguay ha apostado por la profesionalización técnica y la formalización laboral plena de los asistentes personales y de las educadoras de primera infancia que operan en los Centros CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), promoviendo sendas de protección para las cuidadoras comunitarias mediante herramientas que promuevan trayectorias laborales formales para ellas y, por ende, les permitan generar aportes y cotizaciones regulares al Banco de Previsión Social (BPS) a lo largo de su vida productiva (Henríquez, 2020; ONU Mujeres, 2019).

Esta diferencia en el momento de intervención para la protección de cuidadoras comunitarias, respecto del modelo colombiano apunta hacia un modelo de protección sostenible y resiliente, al prevenirla marginalidad económica y mitigarla necesidad estatal de implementar subsidios de subsistencia no contributivos altamente costosos en la vejez. Lo anterior por cuanto las cuidadoras logran insertarse directamente y con derechos plenos en el régimen pensional contributivo general.

Chile: Interoperabilidad de Datos en el Sistema

La protección económica directa para cuidadores en Chile se materializa mediante el Programa de pago a cuidadores de personas con discapacidad (estipendio), enmarcado bajo la red Chile Cuida⁶ y Chile Crece⁷, principales estrategias de dicho país en materia de cuidado. Esta transferencia monetaria se realiza de manera mensual y directa a cuidadores informales, en su mayoría mujeres, quienes realizan estas labores sin percibir remuneración salarial (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024). Si bien este estipendio representa el 6,12% de un salario mínimo en Chile y dista del porcentaje de un SMMLV que se transfiere en Colombia, el mecanismo de protección en ambas

⁶ Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados

⁷ Subsistema integral de protección a la infancia

naciones es similar al ser correctivo de la ausencia de un ahorro para protección económica en la vejez.

A pesar de la similitud entre ambos modelos, en Chile se ha logrado innovar mediante el uso intensivo del Registro Social de Hogares (RSH) y el desarrollo tecnológico. Uno de los módulos de este registro permite identificar y certificar a la población cuidadora mediante la emisión de una credencial oficial que no solo otorga el derecho a atención preferente y sin filas en múltiples instituciones del Estado (como FONASA, BancoEstado, Registro Civil, y SERVIU), sino que facilita una trazabilidad demográfica en tiempo real para el diseño de presupuestos y la focalización de recursos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024).

La interoperabilidad avanzada de las bases de datos sociales en Chile constituye una práctica de alto valor técnico para Colombia en la protección social de cuidadores, frente al reto de superar las barreras de certificación documental análoga y manual que históricamente han afectado la agilidad operativa del ICBF.

Perú: Cuna Más

La política social peruana guarda similitudes históricas y operativas con el modelo colombiano previo a las reformas de 2013 y 2022. El Programa Nacional Cuna Más, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), busca mejorar el desarrollo cognitivo y social de los niños y las niñas menores de 36 meses en zonas de pobreza extrema. Para su despliegue territorial, el programa depende de manera intensiva del Servicio de Cuidado Diurno, el cual es operado en la base por madres cuidadoras o actores comunales (Schady, Rubio-Codina, & Araujo, 2016).

Esta labor que desarrollan las madres cuidadoras o actores comunales se enmarca bajo la figura jurídica de voluntariado, por la cual reciben como contraprestación propinas o estipendios inferiores a un salario mínimo. A pesar de que las actividades de cuidado que ejercen las madres cuidadoras en Perú pueden tomar hasta ocho horas diarias de trabajo continuo, los estipendios frecuentemente representan menos del 50% de un salario mínimo legal peruano (Boyd & Rentería, 2018).

Esta condición de informalidad inducida por el bajo desarrollo del sistema de cuidado en Perú excluye a las cuidadoras comunitarias de un salario digno, de los beneficios de seguridad social, salud ocupacional y cotización para el retiro, dejándolas altamente expuestas a caer en la pobreza extrema al alcanzar la vejez.

Bajo el panorama regional observado para Uruguay, Chile y Perú, la expedición del Decreto 2182 de 2023 en Colombia representa una medida de vanguardia progresista en América Latina al dignificar y proteger económicamente, de manera correctiva, la vejez de las madres comunitarias y sustitutas que se desatendió formalizar en el pasado.



Los subsidios de protección económica en la vejez para cuidadores voluntarios es un fenómeno que responde y se alinea con políticas públicas para la construcción y consolidación de Sistemas Integrales de Cuidados de América Latina y el Caribe.



Escalamiento del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas en el ICBF

La evolución del subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas impulsó una transición de un modelo de protección restrictivo y atado a la liberación de cupos fijos por mortalidad, hacia un esquema masificado, escalonado y garantista. Este cambio en el modelo demandó del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el desarrollo regulatorio interno que facilitará los procesos y procedimientos para escalar este subsidio, además de la formulación de nuevos instrumentos de focalización y una estrecha, constante y armónica articulación con el

Ministerio del Trabajo, cuyos esfuerzos se cristalizaron en la expedición de memorandos y resoluciones técnicas durante las vigencias 2023 y 2024.

Esta sección describe la expedición del manual operativo del programa de subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias y sustitutas, así como los principales resultados en materia de gestión a nivel nacional de los últimos años para la protección económica para las personas que ejercieron dichos roles. Los procesos establecidos para la evaluación y aprobación de solicitudes de acceso al subsidio de ex madres comunitarias y sustitutas son descritos en este apartado como hitos en la extensa y compleja arquitectura institucional que se ha requerido para escalar el funcionamiento del subsidio. La interconexión de dependencias del orden nacional, entidades del nivel desconcentrado a nivel regional, y múltiples actores corporativos del sector financiero privado, han sido fundamentales para garantizar simultáneamente la probidad fiscal, la eficiencia burocrática y la oportunidad temporal en la entrega de los recursos del erario público a esta población vulnerable.

Manual operativo como instrumento de articulación

La masificación acelerada de los pagos y la mayor asignación de recursos públicos para este subsidio requirieron estandarizar el proceso operativa y jurídicamente, para agilizar las intervenciones de las distintas instituciones. Mediante la Resolución 0428 del 15 de febrero de 2023 el Ministerio del Trabajo adoptó el Manual Operativo del Subsidio a la Vejez para ex madres comunitarias y sustitutas el cual es vinculante y establece taxativamente el proceso administrativo que las entidades



deben surtir para declarar las causales de suspensión y retiro definitivo del beneficio, mediante la comprobación de fraudes, la verificación de obtención de pensión, el reporte de no cobro en cuatro giros consecutivos y el fallecimiento de las beneficiarias (Ministerio del Trabajo, 2023).

Esta estandarización representa un progreso importante en la gestión del mecanismo al garantizar que la masificación no resulte en la vulneración de los derechos adquiridos por las adultas mayores a causa de errores administrativos. En este sentido, mitiga dos riesgos previsibles en la implementación del mecanismo cuyo evento implica recursos económicos y humanos adicionales para el Estado, estos son las demandas de procesos de asignación y reprocesos en la gestión de casos. Sobre esto último, el manual define con exactitud las fechas de corte en las que el ICBF debe reportar las novedades de la base de datos de nómina y los tiempos máximos para que la Fiduciaria ejecute el giro de recursos a los operadores de pago para las beneficiarias finales.

El manual operativo también determinó que las futuras modificaciones procedimentales del programa se gestionarán a través de anexos técnicos dictados directamente por la Subdirección de Subsidios Pensionales del Ministerio del Trabajo, lo que asegura una flexibilidad adaptativa. Esta agilidad administrativa permite que el programa pueda responder y ajustarse frente a variaciones de la población, eliminando el desgaste de tramitar nuevos decretos presidenciales para ajustes menores en la operación.

El manual operativo también determinó que las futuras modificaciones procedimentales del programa se gestionarán a través de anexos técnicos dictados directamente por la Subdirección de Subsidios Pensionales del Ministerio del Trabajo, lo que asegura una flexibilidad adaptativa

A su vez, este recogió lineamientos sobre el rol de las instituciones públicas en el programa para ex madres comunitarias y sustitutas, y erigió la arquitectura institucional para la operación, indicando cómo se articulan las entidades en la gerencia, validación territorial, gestión fiduciaria y la entrega del subsidio. El Ministerio de Trabajo como autoridad sectorial en material pensional es la rectora del programa, tiene bajo su tutela el Fondo de Solidaridad Pensional, define la visión estratégica, expide las normas marco de reglamentación y vigila la ejecución financiera de las subcuentas a través del administrador fiduciario del programa que determine. El resumen de la articulación y roles de cada entidad se presenta en la Figura 1.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), es el encargado de administrar la plataforma tecnológica donde se reciben y gestionan las solicitudes de postulación, se adelanta la revisión de documentos y se tramitan mensualmente las autorizaciones para realizar la transferencia de los recursos de cofinanciación al administrador fiduciario. Esto, con el fin de asegurar que el subsidio alcance el valor establecido para cada beneficiaria según los porcentajes del salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) establecidos por la ley.

A nivel territorial, los Centros Zonales y Regionales del ICBF realizan la verificación de los periodos de tiempo laborados por las aspirantes con las entidades administradoras de servicios EAS, como parte del proceso de solicitud de postulación de ex madres comunitarias y sustitutas.

Dicha labor, presenta dificultades técnicas y administrativas, debido a que un número significativo de ex madres prestó sus servicios desde finales de la década de 1980 en modalidades de atención que han experimentado múltiples transformaciones a lo largo del tiempo. Así mismo, durante esos periodos no existían sistemas de digitalización en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo que dificulta la revisión y trazabilidad de la información.

En esta línea, los Centros Zonales asumen la responsabilidad de rastrear archivos físicos antiquísimos, validar declaraciones juramentadas y contrastar testimonios con las Entidades Administradoras de Servicio (EAS) locales o fundaciones para poder emitir, con plena seguridad jurídica, el certificado que convalida el umbral mínimo de 10 años de permanencia en el servicio para acceder al subsidio de subsistencia.



Debido a que la solicitud del subsidio es mayor en ex madres comunitarias que en ex madres sustitutas y, en aras de evitar negligencias que perjudiquen el proceso de postulación de las aspirantes al subsidio, el ICBF emitió la Resolución 1490 de 2024 en la que se establecen rangos estrictos y escalonados de días hábiles de respuesta que oscilan entre 28 y 50 días hábiles, dependiendo del volumen de solicitudes radicadas y corte de revisión. Esto con el fin de que las

sedes regionales, de acuerdo con los cortes mencionados, consoliden y depuren esta información histórica antes de enviarla al nivel nacional (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2024).

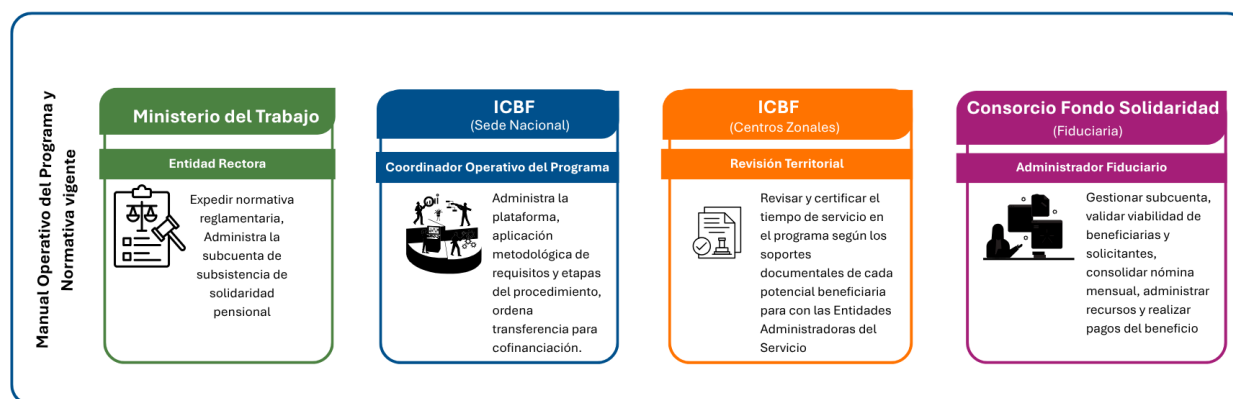
A nivel de giros y gestión financiera de los pagos de los subsidios, el Estado colombiano se apoya en un contrato de encargo fiduciario, con el fin de garantizar un manejo transparente y eficiente. Actualmente, esta labor es ejercida por el Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional, quien actúa como el administrador legal y financiero de los recursos depositados en la subcuenta de subsistencia, en el marco del contrato de encargo de fiducia (Figura 1). Su rol en el programa de subsidio pensional incluye la consolidación mensual de bases de datos enviadas por el ICBF y el cruce de información para la viabilidad técnica y financiera, como requisito para autorizar la generación de la nómina final⁸.

Finalmente, la entrega del dinero en efectivo y el punto de contacto final con la beneficiaria se realiza mediante contratación con Operadores de Pago de naturaleza privada que poseen una alta cobertura territorial, como Supergiros y Matrix Giros y Servicios S.A.S. Estos operadores asumen el riesgo de seguridad en la logística del transporte de valores hasta los municipios más apartados de la geografía nacional y adquieren la responsabilidad administrativa de reportar detalladamente al administrador fiduciario central los giros no cobrados, un dato técnico indispensable para que las entidades nacionales puedan aplicar de manera sustentada las causales normativas de suspensión por el no cobro consecutivo de los auxilios.



⁸ Adicionalmente, en el marco del contrato de encargo fiduciario, el Ministerio del Trabajo autorizó al consorcio para ejercer acciones en su nombre del Ministerio del Trabajo. Por ejemplo, la suscripción de los convenios 01012652023 y 01012212023 de 2023 con el ICBF.

Figura 1. Estructura operativa para gestión del subsidio de subsistencia de ex madres comunitarias



Fuente: elaboración propia a partir de Resolución 0428 del 15 de febrero de 2023 del Ministerio del Trabajo y las Resoluciones 5914 de 2023 y 1490 de 2024 del ICBF

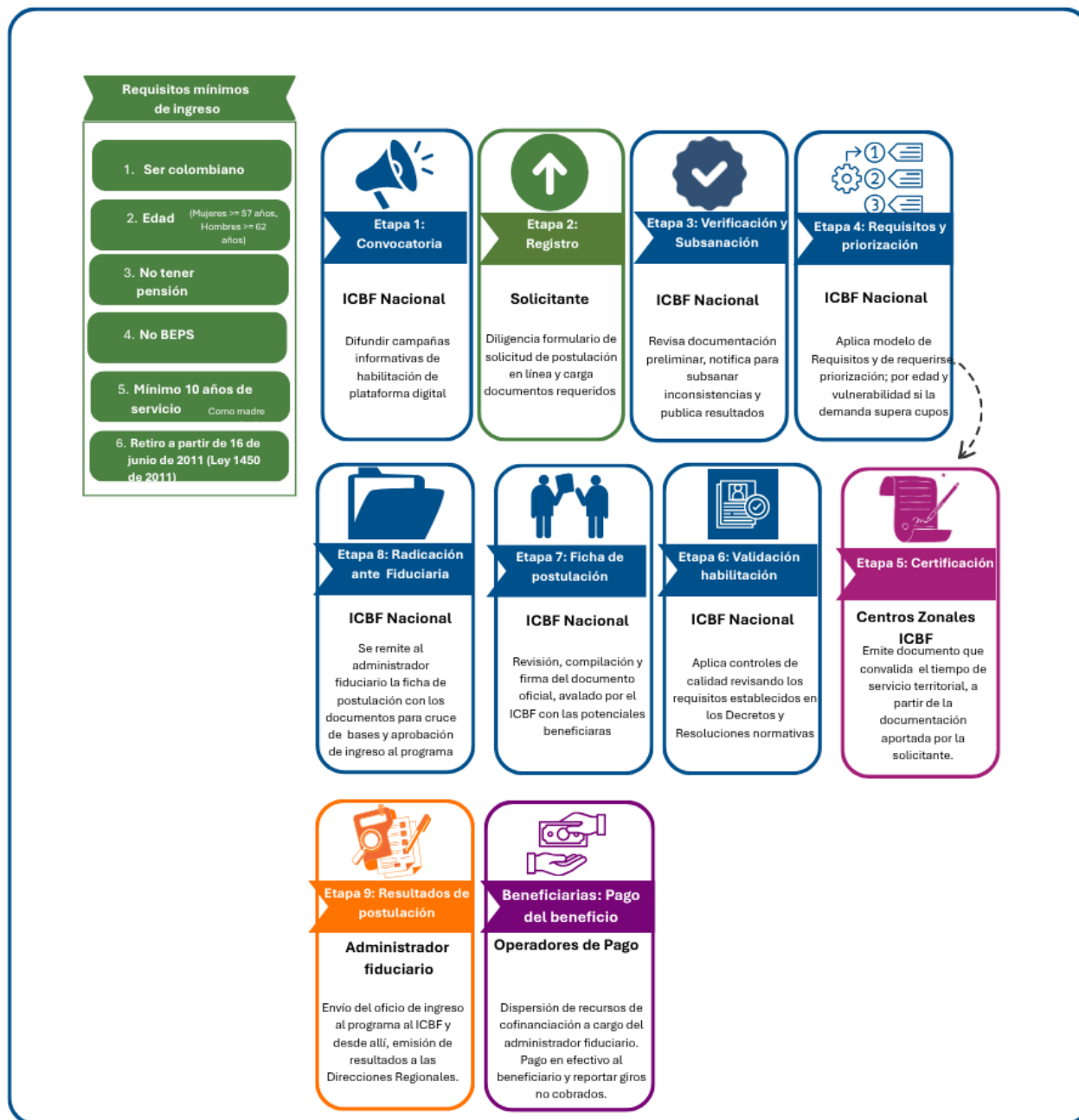
Masificación de los subsidios de subsistencia para ex madres comunitarias en el ICBF

Formalización del Procedimiento

Dos actos administrativos han determinado la estructuración y formalización del proceso de solicitud y aprobación para dar continuidad a la asignación del subsidio de subsistencia del Fondo de Solidaridad para ex madres comunitarias. En primer lugar, la Resolución 5914 del 18 de agosto de 2023 dictó los lineamientos y el procedimiento interno estandarizado para la postulación ciudadana y el acceso efectivo de la población objetivo de este subsidio, precisando que la responsabilidad indelegable de la identificación, validación de requisitos y consolidación de la información de las potenciales beneficiarias recae exclusivamente en la Dirección de Primera Infancia y en la Dirección de Protección del ICBF de la sede nacional, quienes se apoyarán en las direcciones regionales para la expedición de los certificados de tiempo de permanencia.

Ahora bien, ante el incremento masivo y exponencial de la demanda ciudadana de solicitud de este subsidio, inducido por las mejoras sustanciales en los montos económicos, así como la diferencia entre el número de cupos disponibles mensuales y los potenciales beneficiarios que cumplen con los requisitos básicos, el Bienestar Familiar expidió la Resolución 1490 del 27 de marzo de 2024 con el fin de mejorar el proceso, en términos de tiempos de respuesta institucional y, aclarar los criterios de priorización y desempate para la asignación de los cupos. La Figura 2 resume las etapas del proceso de postulación y aprobación de acceso al subsidio, de acuerdo con las Resoluciones 5914 de 2023 y 1490 de 2024 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2024; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2023).

Figura 2. Proceso de postulación de ex madres comunitarias



Fuente: elaboración propia a partir de las Resoluciones 5914 de 2023 y 1490 de 2024 del ICBF.

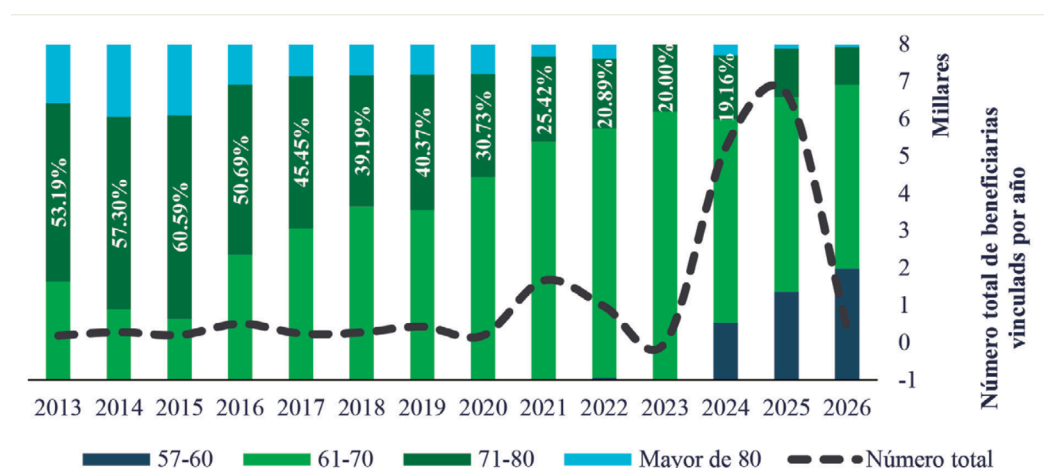
Resultados en cobertura

Entre 2013 y abril de 2026, se han beneficiado 17.262 ex madres comunitarias entre los 57 y más de 90 años. Consistente con las condiciones de edad mínima de pensión en Colombia, el subsidio de subsistencia a la beneficiaria más joven de este grupo fue asignado a aquellas madres comunitarias con la edad mínima de pensión, evidenciando la intención de dignificar la protección económica en la vejez de estas cuidadoras, para que en su retiro gocen de un ingreso que les permita mantenerse.

A lo largo de los trece años de implementación de este subsidio, la población beneficiaria ha cambiado en términos totales y se ha reconfigurado en la composición por grupos etarios. En los últimos cuatro años, el escalamiento para beneficiar a un mayor número de cuidadoras de población infantil en condición de vulnerabilidad en Colombia es aún más evidente.

El número de ex madres comunitarias que recibieron este subsidio de subsistencia en 2025 fue 36 veces superior al observado en 2013, y se cuatriplicó frente a 2021. Un salto de crecimiento similar se observó entre 2021 y 2024, vigencias en la que se flexibilizaron los requisitos, y se actualizó el monto del subsidio. A su vez, las beneficiarias han pasado de ser predominantemente mujeres mayores de 70 años a ex madres comunitarias entre los 57 y 71 años. Además, la proporción de mujeres beneficiarias mayores de 80 años se ha ido reduciendo. Estos resultados señalan la intención de avance en la senda hacia un sistema de protección inclusivo e integral, con esfuerzo fiscal significativo al incorporar mujeres que, aunque más jóvenes que otras de la población objetivo se encuentran en condición de vulnerabilidad (Figura 3).

Figura 3. Distribución total anual de beneficiarias por décadas de edad



Fuente: elaboración a partir de datos del Consorcio con corte a 9 de abril de 2026

Nota: las barras denotan la distribución de ex madres comunitarias vinculadas por año, según el rango de edad. Cada barra suma 100% de las beneficiarias. El eje vertical derecho corresponde a la línea punteada en la que se muestra de manera agregada el número total de beneficiarias cada vigencia.

El avance en equidad en el subsidio de subsistencia para ex madres comunitarias es aún mayor en términos territoriales. Este beneficio ha llegado a población en el 80,7% de los municipios del país, incluyendo ciudades principales y territorios con menor desarrollo económico. Esta cobertura y los procesos de priorización para la asignación de subsidios a ex madres comunitarias ha ofrecido alternativas de protección económica en la vejez para mujeres vulnerables, especialmente en departamentos con una incidencia de pobreza multidimensional (PM) superior a 5 % (Figura 4).

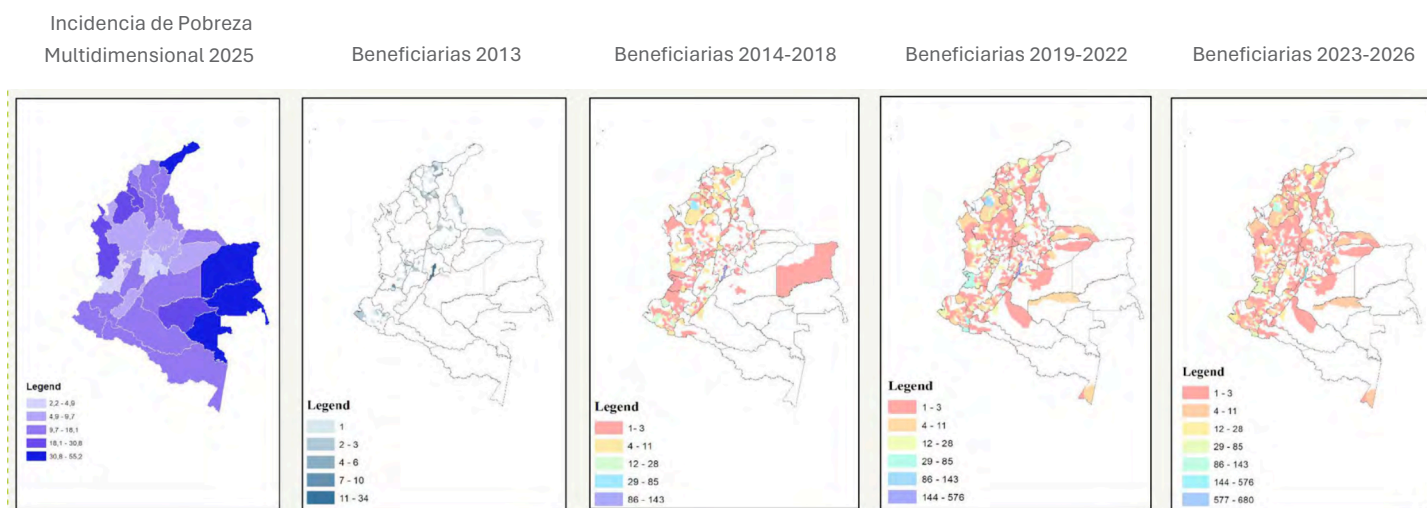
En esa misma línea, en el 71 % de los municipios en los que se tuvieron ex madres comunitarias beneficiarias en el período 2019-2022, estas aumentaron. Este subsidio llegó a 544 municipios del país en el cuatrienio pasado y en los últimos cuatro años alcanzó los 812. Dentro de los 544, el número de ex madres comunitarias aumentó en 7.542, representando crecimientos de hasta un 79% en las beneficiarias. Dentro de este conjunto de municipios, en siete de los ocho con un aumento superior al 30%, la PM estuvo entre el 10 % y 20 %, evidenciando el uso de este mecanismo especialmente en población vulnerable, según la densidad poblacional.

Ahora bien, es importante mencionar que en los departamentos con mayor incidencia de pobreza multidimensional 2025, se mantuvo la población beneficiaria o se asignaron cupos de subsidios en municipios que no estaban previamente, aumentando así las ex madres comunitarias en condiciones de alta vulnerabilidad con protección económica en su vejez. Este es el caso de Vichada, Vaupés, La Guajira, Chocó, Sucre y Córdoba, territorios en donde el PM en 2025 fue al menos del 20%.

Finalmente, en 103 municipios en los que se tenían ex madres comunitarias beneficiadas con este subsidio en el período 2019-2022 hubo una reducción de 174 de ellas, debido a la ocurrencia de alguna de las causales de pérdida del subsidio, indicadas previamente.

El número de ex madres comunitarias que recibieron este subsidio de subsistencia en 2025 fue 36 veces superior al observado en 2013, y se cuatriplicó frente a 2021. A su vez, las beneficiarias han pasado de ser predominantemente mujeres mayores de 70 años a ex madres comunitarias entre los 57 y 71 años.

Figura 4. Número de beneficiarias de subsidio de subsistencia e índice de pobreza multidimensional departamental 2025



Fuente: elaboración a partir de datos DANE (2025) y Consorcio

Expansión de subsidios de subsistencia para ex madres sustitutas en el ICBF

Con el fin de atender de manera oportuna la demanda de solicitudes de acceso al subsidio de subsistencia para ex madres sustitutas, la Subdirección de Restablecimiento de Derechos de la sede nacional estableció un procedimiento de seis etapas para la revisión y aprobación de estas postulaciones, el cual socializó con los directores regionales para articular las acciones de este. A continuación, se describen los avances en materia de instauración del proceso de gestión de postulaciones al subsidio y caracterización de las beneficiarias.

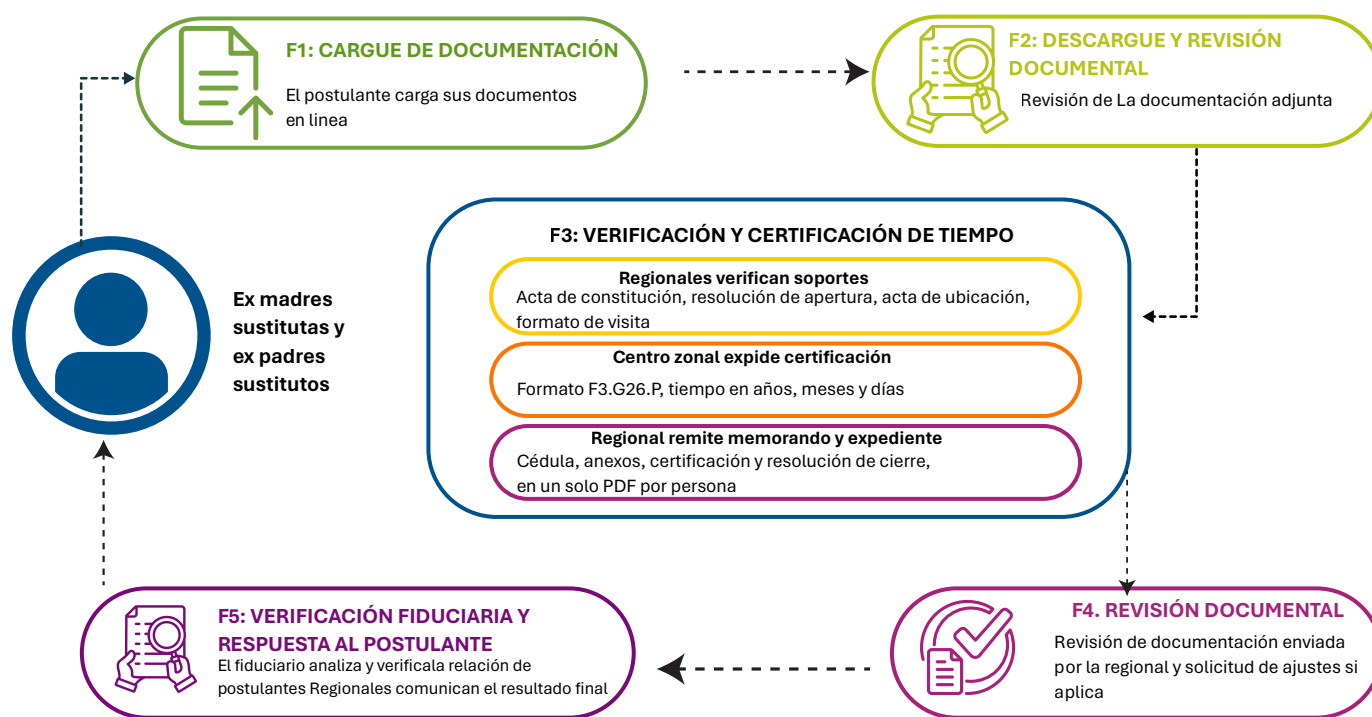
Proceso de postulación y aprobación de asignación de subsidio

Mediante el memorando con número de radicado 202520100000017113 de febrero de 2025, la Subdirección de Restablecimiento de Derechos de la sede nacional socializó con los directores regionales del Bienestar Familiar las etapas que componen el proceso de postulación y asignación de cupos de subsidios de subsistencia para ex madres sustitutas.

Las cinco etapas comprenden desde el cargue de la documentación hasta la respuesta al postulante por parte de las direcciones regionales, La primera etapa se realiza en la plataforma dispuesta para tal fin por la sede nacional. El siguiente paso, corresponde a la revisión de la documentación adjunta que realiza la Subdirección de Restablecimiento de Derechos de la sede

nacional. Posteriormente, se da una verificación de la información del postulante y se expide por parte del Coordinador del Centro Zonal respectivo la certificación del tiempo que el postulante ejerció el rol solidario y voluntario como madre o padre sustituto. La cuarta etapa, corresponde a una segunda revisión documental de los soportes de la postulación por parte de la sede nacional. Finalmente, en la quinta etapa, la Subdirección de Restablecimiento de Derechos, consolida y envía al Administrador Fiduciario la relación y documentación de las ex madres y padres sustitutos postulantes para su análisis y verificación y, las direcciones regionales comunican a los postulantes el resultado de dicho proceso (Figura 5).

Figura 5. Proceso en el ICBF para asignación de subsidio pensional de ex madres sustitutas



Fuente: elaboración propia a partir del memorando con número de radicado 202520100000017113 de febrero de 2025

Resultados de cobertura

Entre 2016 y abril de 2026, se han beneficiado 1.211 ex madres sustitutas entre los 57 y 89 años. En línea con los requisitos de edad establecidos desde la creación del subsidio para las personas que realizaron labores de cuidado de niños, niñas y adolescentes en procesos de restablecimiento de derechos previo a 2015 sin ninguna remuneración, la beneficiaria más joven de este grupo tiene la edad de pensión en Colombia.

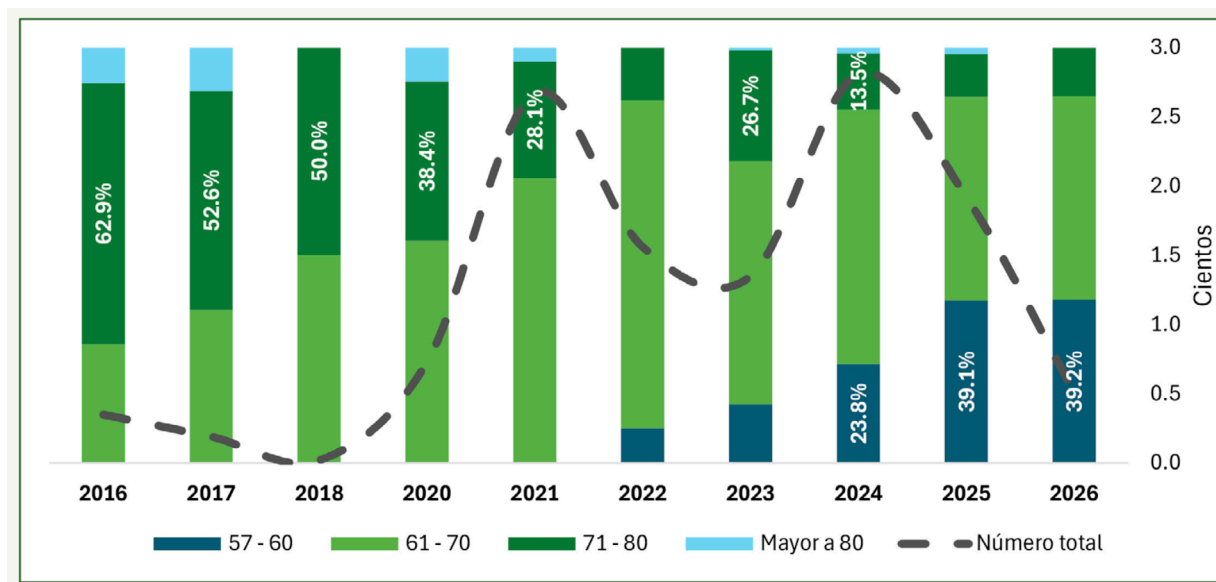


Durante los diez años de disponibilidad de este subsidio de subsistencia para las ex madres sustitutas, el número de personas beneficiadas anualmente ha sido variante. Sin embargo, desde el 2020 y 2021, años en los que se profundizó la reglamentación de requisitos para acceder a este y se actualizó su valor fijo, el número de beneficiarias creció seis veces el observado en los primeros tres años de implementación.

Entre 2022 y el 9 de abril de 2026, las ex madres sustitutas vinculadas al subsidio de subsistencia han sido 1,3 superiores a las asignadas entre 2018 y 2022. Este aumento, no solo evidencia mejoras en la cobertura de este subsidio en el total de población sino también cambios en los grupos etarios de las beneficiarias. La proporción de ex madres sustitutas beneficiarias entre 57 y 60 años pasó de ser el 2,6% entre 2018 a 2022 a ser el 27,5% en el período 2023 a 2026. En contraste, las ex madres sustitutas mayores de 70 años pasaron de representar el 27,9% en el cuatrienio anterior al 16,4% en este, reduciendo 11,5 puntos porcentuales la proporción de beneficiarias con edad cercana al promedio de expectativa de vida en Colombia (Figura 6).

Lo anterior, muestra que el incremento en la cobertura del subsidio en los últimos años, motivado por una mayor solicitud de este, en parte por las actualizaciones en sus valores, y el aumento en la disponibilidad de recursos públicos para asignación de cupos, le ha permitido a las personas que ejercieron las labores de cuidado como madres sustitutas previo a 2015 el goce del reconocimiento económico de esta labor en su vejez desde una edad más próxima al de una pensión en Colombia que a la del promedio de expectativa de vida.

Figura 6. Distribución total anual de beneficiarias por décadas de edad



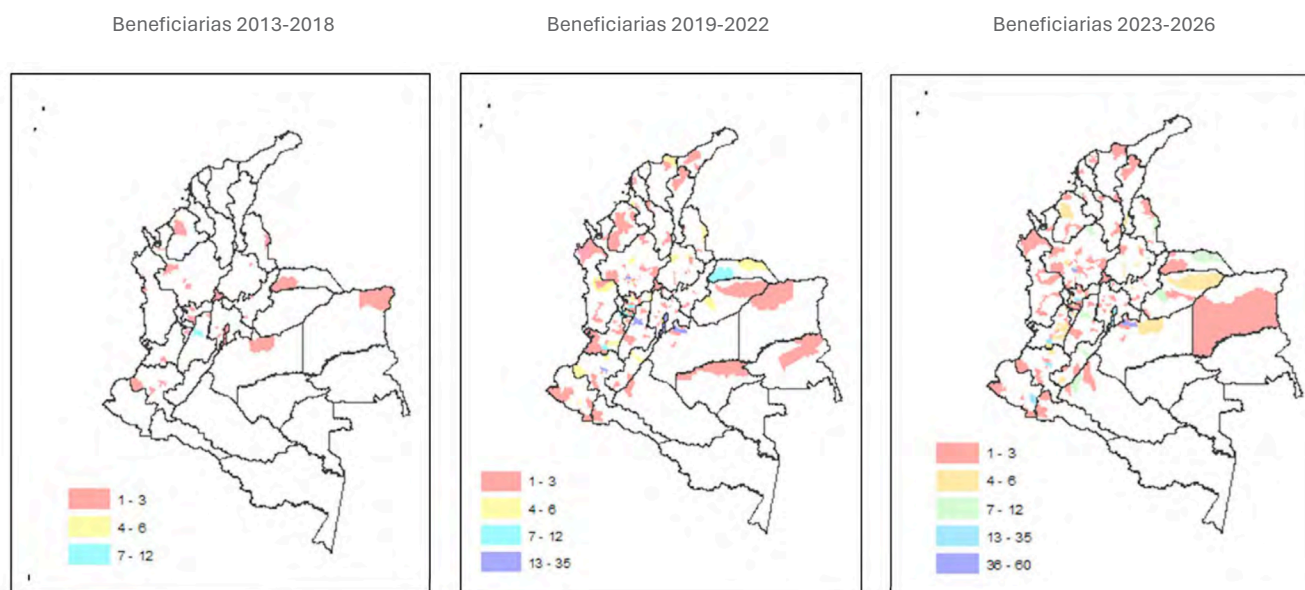
Fuente: elaboración a partir de datos del Consorcio con corte a 9 de abril de 2026

Nota: las barras denotan la distribución de ex madres sustitutas vinculadas por año, según el rango de edad. Cada barra suma 100% de las beneficiarias. El eje vertical derecho corresponde a la línea punteada en la que se muestra de manera agregada la cantidad de beneficiarias asignadas en cada vigencia.

A nivel territorial, el subsidio ha llegado y se ha mantenido en el 18% de los municipios en los últimos ocho años. En términos departamentales, ex madres sustitutas de treinta de los treinta dos departamentos han accedido a este. Recientemente, el número de beneficiarias ha aumentado en once de estos departamentos, destacándose Antioquia, Valle del Cauca, Quindío y Caquetá, cuyo incremento en el número de beneficiarias es superior al 1% (Figura 7).

Entre 2022 y el 9 de abril de 2026, las ex madres sustitutas vinculadas al subsidio de subsistencia han sido 1,3 superiores a las asignadas entre 2018 y 2022. La proporción de ex madres sustitutas beneficiarias entre 57 y 60 años pasó de ser el 2,6% entre 2018 a 2022 a ser el 27,5% en el período 2023 a 2026.

Figura 7. Distribución territorial de las beneficiarias del subsidio de ex madres sustitutas por períodos de las beneficiarias del subsidio de ex madres sustitutas por períodos



Fuente: elaboración a partir de datos Consorcio.

En términos de impacto financiero, el Bienestar Familiar como entidad responsable de asumir con sus recursos los subsidios para ex madres comunitarias y sustitutas, ha realizado un esfuerzo fiscal de aproximadamente 468.155 millones de pesos en los últimos cuatro años. Esta inversión de reconocimiento y retribución a las ex madres comunitarias por su labor de cuidado de población infantil ha tenido el siguiente comportamiento estimado, de acuerdo con la base de datos de beneficiarias del Consorcio administrador de este subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional y los decretos reglamentarios.

Aunado a los beneficios sociales del subsidio, al proteger a mujeres vulnerables en su vejez, los recursos dispuestos para el pago de este también han tenido impacto en la economía local de los territorios. Mediante la articulación con el privado para que servicios financieros lleguen a municipios en los que residen beneficiarias o a uno cercano para garantizar el acceso al subsidio, promoviendo la instalación de actividades que dinamizan la economía local y la inclusión financiera. Además, la disponibilidad de una renta básica para el consumo de la población beneficiaria tiene un efecto multiplicador local significativo. Mientras que en 2022 el esquema antiguo inyectaba sumas nominales exiguas de aproximadamente \$360.000 pesos mensuales, para la vigencia 2026, una madre comunitaria puede acceder hasta \$1.664.000 pesos. Esta cifra

representa una transferencia directa de capital que dinamiza el consumo básico de los hogares extendidos de estas lideresas.

El Bienestar Familiar ha realizado un esfuerzo fiscal de cerca de 468.155 millones de pesos en los últimos cuatro años para garantizar el subsidio a las 18.273 ex madres comunitarias y sustitutas vinculadas al beneficio entre 2013 y 2026.



►► Conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones



Durante los últimos cuatro años el subsidio de subsistencia del fondo de solidaridad pensional ha evolucionado en diferentes frentes en pro de la protección de la vejez de la ex madres comunitarias y sustitutas. Tres resultados se destacan en este período en el marco de la gerencia operativa que ejerce el ICBF en este mecanismo. Primero, la modificación del monto del subsidio estableciendo su valor como un

porcentaje del salario mínimo legal mensual vigente que garantiza la actualización automática del beneficio y fortalece la capacidad real de subsistencia. Segundo, la contribución a la configuración de un manual operativo del programa y la formalización de los procesos mediante actos administrativos y, tercero el crecimiento de la cobertura del subsidio para ex madres comunitarias y sustitutas, siendo exponencial en el primer caso.

Estos resultados se materializan con la Resolución 0428 del 15 de febrero de 2023 del Ministerio del Trabajo y las Resoluciones 5914 del 18 de agosto de 2023 y 1490 del 27 de marzo de 2024 del ICBF. La primera resolución corresponde al Manual Operativo del Subsidio a la Vejez para ex madres Comunitarias y Sustitutas el cual es vinculante, estandariza el relacionamiento entre el Ministerio de Trabajo, el Bienestar Familiar, el Consorcio Administrador Fiduciario y los Operadores de Pago. Las resoluciones del ICBF se orientan a formalizar el proceso de solicitud y aprobación de asignación del subsidio de subsistencia del Fondo de Solidaridad para ex madres comunitarias y sustitutas.

Entre 2013 y marzo de 2026, se han beneficiado 17.262 ex madres comunitarias entre los 57 y más de 90 años. Entre 2023 y 2025, en el 71 % de los municipios en los que se tuvieron ex madres comunitarias beneficiarias en el período 2019-2022, estas aumentaron. Este subsidio llegó a 544 municipios del país en el cuatrienio pasado y en los últimos cuatro años alcanzó los 812. Dentro de los 544, el número de ex madres comunitarias aumentó en 7.542, representando crecimiento de hasta un 79% en las beneficiarias.

El número de ex madres comunitarias que recibieron este subsidio de subsistencia en 2025 fue 36 veces superior al observado en 2013, y se cuatriplicó frente a 2021. Un salto de crecimiento similar

se observó entre 2021 y 2024, vigencias en la que se flexibilizaron los requisitos, se extendió el alcance a madres sustitutas y se actualizó el monto del subsidio. A su vez, las beneficiarias han pasado de ser predominantemente mujeres mayores de 70 años a ex madres comunitarias entre los 57 y 71 años.

En los departamentos con mayor (PM) 2025, se mantuvo la población beneficiaria o se asignaron cupos de subsidios en municipios que no estaban previamente, aumentando así las ex madres comunitarias en condiciones de alta vulnerabilidad con protección económica en su vejez. Este es el caso de Vichada, Vaupés, La Guajira, Chocó, Sucre y Córdoba, territorios en donde la incidencia de pobreza en 2025 fue al menos del 20%.

Entre 2016 y abril de 2026, se han beneficiado 1.211 ex madres sustitutas entre los 57 y 89 años. Desde el 2020 y 2021, años en los que se profundizó la reglamentación de requisitos para acceder a este y se actualizó su valor fijo, el número de beneficiarias creció seis veces el observado en los primeros tres años de implementación.

Entre 2022 y abril de 2026, las ex madres sustitutas vinculadas al subsidio de subsistencia han sido 1,3 superiores a las asignadas entre 2018 y 2022. Este aumento, no solo evidencia mejoras en la cobertura de este subsidio en el total de población sino también cambios en los grupos etarios de las beneficiarias. La proporción de ex madres sustitutas beneficiarias entre 57 y 60 años pasó de ser el 2,6% entre 2018 a 2022 a ser el 27,5% en el período 2023 a 2026.

El Decreto 2182 de 2023 en Colombia representa una medida de vanguardia progresista en América Latina al dignificar y proteger económicamente, de manera correctiva, la vejez de las madres comunitarias y sustitutas que no recibieron protección social en su etapa productiva. El siguiente paso en la protección social de las madres comunitarias es hacer de su labor una práctica profesionalizada y plenamente formalizada.

El incremento en la cobertura del subsidio en los últimos años, motivado por una mayor solicitud de este, en parte por las actualizaciones en sus valores, y el aumento en la disponibilidad de recursos públicos para asignación de cupos, le ha permitido a las personas que ejercieron las labores de cuidado como madres sustitutas y comunitarias previo a 2015 y 2012, respectivamente,

el goce del reconocimiento económico de esta labor en su vejez desde una edad más próxima al de una pensión en Colombia que a la del promedio de expectativa de vida.

En suma, el subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional otorgado a las ex madres comunitarias y sustitutas en Colombia es el resultado de un proceso gradual de reconocimiento económico y de protección social hacia una población que históricamente ha desarrollado labores de cuidado en el marco del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin contar con una vinculación laboral formal. Su materialización ha sido mediante el desarrollo normativo que ha implicado el tránsito desde un enfoque general de inclusión en el sistema de seguridad social hacia la consolidación de un beneficio específico, orientado a garantizar ingresos mínimos en la vejez.

En comparación con pares regionales como Uruguay, Chile y Perú, la expedición del Decreto 2182 de 2023 en Colombia representa una medida de vanguardia progresista en América Latina al dignificar y proteger económicamente, de manera correctiva, la vejez de las madres comunitarias y sustitutas que no recibieron protección social en su etapa productiva. Sin embargo, existe el reto de avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, como lo ha resaltado el BID (2024). Para ello, Colombia podría apuntar a que la siguiente etapa de evolución de protección social de las madres comunitarias sea una práctica como la profesionalización técnica y la formalización laboral plena de los asistentes personales y de las educadoras de primera infancia que operan en los Centros CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) en Uruguay, a propósito de la reciente implementación de procesos de formalización que se han dado en Colombia para madres comunitarias.

Acciones recomendadas:

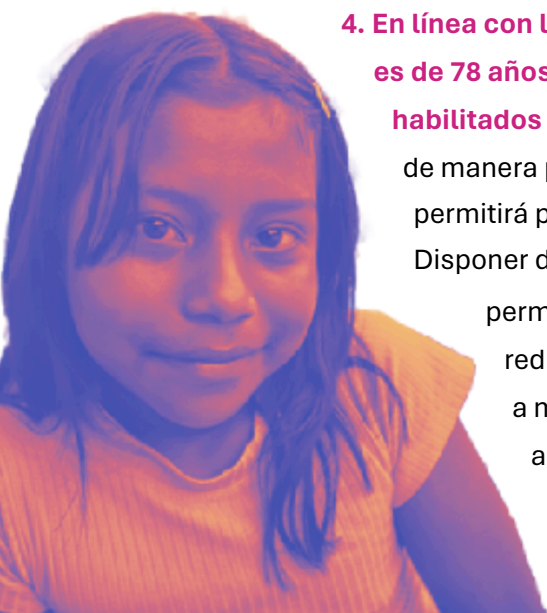
1. Para continuar en el camino hacia la protección social de ex madres comunitarias y sustitutas resulta acertado reconstruir la información de madres comunitarias activas previo al 16 de junio de 2011, realizar estimaciones de posibles cupos a liberar y diseñar un mecanismo de entrega del recurso que facilite la recepción de este por parte de las ex madres en la cuarta edad. El 2% de las beneficiarias actuales superan los 80 años, y fueron incluidas en el programa de subsidio pensional entre 2024 y 2025. Este hecho reafirma la necesidad de avanzar de manera eficiente y con justicia social en la protección de las ex madres comunitarias y sustitutas potencialmente beneficiarias.



2. Con el fin de ampliar la disponibilidad de información completa para todos los interesados en materia del subsidio de protección económica para ex madres sustitutas, se recomienda encaminar la institucionalización del proceso de solicitud y aprobación de asignación del cupo hacía un acto administrativo que sea fácil consulta para cualquier actor. El memorando interno, si bien facilita la articulación de las labores entre las direcciones del ICBF, su alcance es interno. Por lo cual, el acceso por parte de ciudadanos interesados es limitado. En ese sentido, un acto administrativo podría robustecer la instauración de un procedimiento formal iniciada en los últimos años.

3. En relación con las certificaciones que acreditan el ejercicio de actividades como madres comunitarias y sustitutas se recomienda avanzar en tres frentes. Primero, realizar un levantamiento de información de ex madres comunitarias cuyo ejercicio fue previo al 16 de junio de 2011 y de ex madres sustitutas previo al 24 de noviembre de 2015, con el fin de validar cuáles podrían ser potenciales solicitantes del subsidio de subsistencia. Segundo, reconstruir su trayectoria en aras de depurar esa población potencial y tercero, digitalizar esta información en un módulo de la plataforma de gestión que actualmente tiene el ICBF para este subsidio, de manera que los esfuerzos de los Centros Zonales se concentren en esta etapa de recopilación y su labor de expedición de certificaciones de las ex madres comunitarias que soliciten el beneficio, sea expedita y se avance en la transición de lo físico a lo digital. Para ello, se recomienda que, en paralelo a la obtención de esta información consolidada, sistematizada y depurada, a través de un equipo con dedicación exclusiva a esta labor, se continúe con la metodología actual.

4. En línea con lo anterior y considerando que la expectativa de vida en Colombia es de 78 años y, por ende, habrá una liberación de los cupos actualmente habilitados para ex madres comunitarias se recomienda diseñar e implementar de manera periódica un modelo actuarial de análisis de supervivencia que permitirá proyectar las tasas de liberación mensual de recursos y vacantes. Disponer de esta información y de la población potencialmente beneficiaria permitirá mantener cohortes de suplencia previamente verificadas, reduciendo los tiempos de vacancia de los recursos presupuestales mes a mes y maximizando la eficiencia en la ejecución fiscal del presupuesto asignado al programa. De acuerdo con la información reportada por el Consorcio con corte al 9 de abril de 2026, el 7,6% de las beneficiarias actuales se encuentran por encima de la expectativa de vida en Colombia.



5. Aunado a lo anterior, se recomienda implementar un esquema de bancarización y pago

segmentado por cohortes de edad. Así, para la población beneficiaria -ex madres sustitutas y comunitarias- entre los 58 y 75 años es importante poner en marcha un plan de transición hacia el pago mediante productos financieros que apuntan a la inclusión de este tipo de usuarios, como por ejemplo las cuentas de ahorro simplificadas o billeteras digitales de bajo monto e interoperables. Para la población mayor de 75 años y casos con discapacidad física resulta pertinente que los operadores financieros puedan implementar rutas de pagos domiciliarios. Este servicio en casa debe ir acompañado de validación biométrica móvil o, en su defecto, la habilitación de una plataforma y mecanismo expedito, notarialmente gratuito y preferentemente digital, para el registro oficial de apoderados familiares de confianza. Al eliminar la presencialidad obligatoria en oficinas postales, se mitigará la suspensión y pérdida de los derechos adquiridos amparada en la incapacidad de cobro presencial, protegiendo la salud, la integridad y el patrimonio de las adultas mayores.

6. Estas mejoras en materia de pagos también requieren que se fortalezca el monitoreo

continuo del estado de las beneficiarias en distintas bases de datos de la nación como la de vigencia de documentos de identidad de la Registraduría Nacional o el SISPRO del Ministerio de Salud, todo ello en aras de hacer una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos destinados para este subsidio pensional.

7. Finalmente, es esencial que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorpore dentro del presupuesto asignando al ICBF la partida

presupuestal para el subsidio de subsistencia otorgado a las ex madres comunitarias y sustitutas. La ausencia de dicha asignación impide que el ICBF pueda continuar cofinanciando los beneficios asignados y que el Ministerio del Trabajo pueda asignar nuevos cupos para el reconocimiento económico y de protección social hacia una población que desarrolló labores de cuidado, supliendo la ausencia de dichos servicios en los territorios, sin contar con una vinculación laboral formal.



Fuentes y bibliografía

- BID. (2024). *BID Cuida: Iniciativa de economía del cuidado*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/temas/proteccion-social/iniciativas/bid-cuida>
- Boyd, C., & Rentería, J. M. (2018). *¿Cómo impacta el programa Cuna Más en la economía del cuidado, en el mercado laboral y la igualdad de género?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Obtenido de <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/como-impacta-el-programa-cuna-mas-en-la-economia-de-cuidado-en-el-mercado-laboral-y-la-igualdad-de-genero.pdf>
- Cecchini, S., Comelatto, P., Holz, R., Kang, S., & Paes, Y. (2025). *Impactos económicos del envejecimiento en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82262-impactos-economicos-envejecimiento-america-latina-caribe-desafios-oportunidades>
- CEPAL. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81203-panorama-social-america-latina-caribe-2024-version-accesible>
- Colpensiones. (ND). *Cálculo actuarial colpensiones*. Obtenido de Colpensiones: <https://colpensiones-info.co/calculo-actuarial-colpensiones/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Políticas y sistemas integrales de cuidados de largo plazo para las personas mayores: análisis de experiencias en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. Naciones Unidas.
- Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.148.
- Congreso de Colombia. (29 de enero de 2003). Ley 797 de 2003. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*. Bogotá: Diario Oficial No. 45.079.
- Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Diario Oficial No. 48.102.

Congreso de Colombia. (19 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Bogotá: Diario Oficial No. 50.964.

Congreso de Colombia. (19 de mayo de 2023). Ley 2294 de 2023. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Bogotá: Diario Oficial No. 52.400.

Congreso de la República. (9 de junio de 2015). LEY 1753 DE 2015. *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: Diario Oficial. N. 49538.

DANE. (2025). *Pobreza multidimensional (PM) 2025*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2025). *BID Cuida: Iniciativa para expandir la inversión y la infraestructura de servicios de cuidado integral en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Henríquez, M. (2020). *Sistema de cuidados en gobiernos locales o comunales: Uruguay y España*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Valparaíso: BCN (Asesoría Parlamentaria). Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29521/1/BCN_112020_Sistema_de_cuidado_en_localidades_de_Uruguay.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (18 de agosto de 2023). Resolución 5914 de 2023. *Por la cual se establece el procedimiento interno para la postulación y el acceso de madres comunitarias y sustitutas al Subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (27 de marzo de 2024). Resolución 1490 de 2024. *Por la cual se modifica la Resolución 5914 de 2023, en materia de criterios de priorización y procedimientos para el otorgamiento del subsidio a la vejez*. Bogotá.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Cuidados*. Obtenido de Registro Social de Hogares: <https://www.registrosocial.gob.cl/cuidados>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Programa de pago de cuidadores de personas con discapacidad (estipendio)*. Obtenido de ChileAtiende: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/49627-programa-de-pago-de-cuidadores-de-personas-con-discapacidad-estipendio>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Programas y Beneficios Sociales*. Obtenido de Ministerio de Desarrollo Social y Familia: <https://www.midesof.gob.cl/programas-y-beneficios-sociales/programas-sociales/>

Ministerio de Salud y Protección Social. (25 de abril de 2022). Decreto 616 de 2022. *Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016 y se establecen disposiciones para la afiliación al Régimen*

- Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la contribución solidaria.* Bogotá: Diario Oficial No. 52.016.
- Ministerio del Trabajo. (1 de abril de 2013). Decreto 605 de 2013. *En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011.* Bogotá: Diario Oficial 48748.
- Ministerio del Trabajo. (10 de noviembre de 2016). Decreto 1833 de 2016. *Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.* Bogotá: Diario Oficial No. 50.053.
- Ministerio del Trabajo. (19 de julio de 2021). Decreto 783 de 2021. *Por el cual se modifican los artículos 2.2.14.3.5 y 2.2.14.6.5 del Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones, relacionados con los montos del subsidio a cargo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad.* Bogotá.
- Ministerio del Trabajo. (8 de marzo de 2022). Decreto 325 de 2022. *Por el cual se subroga el Capítulo 3 del Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016 en lo relativo al acceso, pérdida, priorización y valor del subsidio de subsistencia otorgado a las exmadres comunitarias y sustitutas.* Bogotá: Diario Oficial No. 51.971.
- Ministerio del Trabajo. (15 de febrero de 2023). Resolución 0428 de 2023. *Por la cual se adopta el Manual Operativo del Programa de Subsidio a la Vejez para Exmadres Comunitarias y Sustitutas.*
- ONU Mujeres. (2019). *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres.* Montevideo: ONU Mujeres. Obtenido de <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2019/10/SNIC%20DIGITAL%20BAJA.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de diciembre de 2023). Decreto 2182 de 2023. *Por el cual se modifica el Decreto 1833 de 2016 para establecer los porcentajes y rangos de liquidación del subsidio de subsistencia para exmadres comunitarias y sustitutas.* Bogotá: Diario Oficial No. 52.
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C., & Holz, M. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica.* Madrid: CEPAL.
- Schady, N., Rubio-Codina, M., & Araujo, M. C. (2016). *Los primeros años de vida de los niños peruanos: una fotografía sobre el bienestar y el desarrollo de los niños del Programa Nacional Cuna Más.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/los-primeros-anos-de-vida-de-los-ninos-peruanos-una-fotografia-sobre-el-bienestar-y-el-desarrollo>



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Sede de la Dirección General
Avenida carrera 68 # 64C-75, Bogotá, D. C.



LÍNEA DE
ATENCIÓN A
NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES.
PROTECCIÓN - EMERGENCIA - ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co

