

Nota de resultados



Protección social de madres comunitarias: avances en la formalización laboral y retos para el desarrollo profesional



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Astrid Cáceres Cárdenas

Directora General

Adriana Velásquez Lasprilla

Subdirectora General

Diana Mireya Parra Cardona

Secretaria General

Dora Alicia Quijano Camargo

Dirección de Talento Humano

Julie Pauline Trujillo Vanegas

Directora de Primera Infancia

Juan Felipe Valencia Montoya

Subdirector de Atención Integral Familiar Comunitaria

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

Sebastian Estrada

Equipo de Evaluaciones e Investigaciones

Luis Hernán Cuéllar Durán

Iván David Cruz Vanegas

Equipo técnico Subdirección de Atención integral Familiar Comunitaria

Erika Alexandra Morales Vásquez

Equipo técnico Dirección de Talento Humano

Felipe Alejandro Riveros Cendales

Diagramación

Equipo Evaluaciones e Investigaciones

Coordinación editorial

Betty Leonor Monzón Cifuentes

Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones

Grupo Imagen Corporativa y Diseño

Edición: julio de 2026

Contenido

Resumen.....	4
Evolución de la formalización de madres comunitarias.....	5
Trabajadoras oficiales vinculadas.....	9
Análisis jurídico de la vinculación laboral previa y reciente.....	13
Prácticas internacionales en la formalización de cuidadores.....	17
Conclusiones y consideraciones estratégicas.....	20
Referencias.....	23

Figuras

Figura 1. Criterios de progresividad de vinculación laboral directa de madres comunitarias al ICBF....	8
--	---

Gráficas

Gráfica 1. Distribución de madres comunitarias y agentes educativas activas en 2025 por tiempo de experiencia en primera infancia.....	10
Gráfica 2. Distribución de madres comunitarias y agentes educativas vinculadas como trabajadoras oficiales por nivel de educación.....	11

Mapas

Mapa 1. Distribución territorial de las madres comunitarias vinculadas como trabajadoras oficiales.	12
---	----

Tablas

Tabla 1. Condiciones laborales bajo trabajadoras oficiales y empleadas de una EAS.....	15
--	----



Resumen

Con el fin de fortalecer la protección laboral de la población cuidadora vinculada a los servicios públicos de primera infancia, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF) avanza en el proceso de formalización laboral de la primera cohorte de madres comunitarias como trabajadoras oficiales. Esa medida constituye uno de los mecanismos para impulsar el trabajo decente de quienes ejercen labores de cuidado en el país y facilitar la gestión directa por parte del Bienestar Familiar a nivel general y regional del talento humano.

Este proceso responde a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, y materializa una transformación estructural del modelo público de atención a la primera infancia. En línea con el cambio en la contratación de la operación de los servicios del Bienestar Familiar —que ha pasado de un esquema concentrado, en el que un operador gestiona los procesos necesarios para la prestación del servicio, a uno en el que el ICBF asume mayor control sobre la implementación y contrata directamente cada componente—, la vinculación laboral de madres comunitarias y trabajadores(as) de hogares infantiles como trabajadores(as) oficiales se inscribe en este nuevo modelo..

En Colombia, la protección laboral de madres comunitarias inició con la Ley 1607 de 2012 en la cual se ordena la formalización laboral de ellas mediante su vinculación a las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), en el marco de los contratos de aporte suscritos con el ICBF y con una asignación mensual de un salario mínimo mensual legal vigente. Este primer paso señaló que dicha formalización se alcanzaría mediante la vinculación laboral de las madres comunitarias a las Entidades Administradoras del Programa, sin que ello implicase reconocerles con la calidad de servidoras públicas de la planta del ICBF.

En este contexto, esta nota analiza la vinculación laboral de las madres comunitarias con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como trabajadoras oficiales, examinando la transición de un esquema de tercerización hacia la vinculación directa bajo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en la Ley 2466 de 2025. El documento expone una caracterización de la primera cohorte de madres comunitarias formalizadas. Además, detalla el sustento normativo y los criterios de priorización para la vinculación como trabajadoras oficiales. Asimismo, la nota integra un análisis jurídico de la nueva modalidad contractual, una comparativa de condiciones frente al modelo anterior y una revisión de experiencias similares en el Sur Global. Finalmente, se desglosan las potenciales implicaciones institucionales y económicas del cambio, destacando beneficios estratégicos en la calidad del servicio y la construcción de vínculos seguros para la primera infancia, a la vez que identifica desafíos operativos en materia de seguridad y salud en el trabajo.



Evolución de la formalización de madres comunitarias

El proceso de formalización de madres comunitarias en Colombia ha tenido un camino de largo aliento en pro de la protección social de estos actores del ecosistema de educación inicial pública. En los últimos trece años el Estado ha implementado dos grandes decisiones que apuntan hacia la dignificación del trabajo de las madres comunitarias. Primero, mediante el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, se establecieron dos fases para la formulación; la primera, en la que durante el 2013 se otorgaría a las Madres Comunitarias una beca equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, y, una segunda fase, en la que, a partir de 2014, se diseñarían y adoptarían diferentes modalidades de vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

Bajo este mandato, el Decreto 289 de 2014 reglamentó la vinculación laboral de las madres comunitarias con las Entidades Administradoras (EAS) del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Así, se estableció que la modalidad de contratación sería mediante un contrato de trabajo suscrito con las EAS con el cual se accediera a todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, sin que las madres comunitarias sostuvieran una relación laboral con el ICBF, ni ostentaran la calidad de servidoras públicas. Además, se fijó la condición de que ante un incumplimiento de las obligaciones laborales o de seguridad social respecto de las Madres Comunitarias, por parte de las EAS, el ICBF podría dar por finalizado el respectivo contrato de aporte y hacer efectivas las pólizas, para garantizar las prestaciones laborales de las Madres Comunitarias.

En todo caso, la formalización laboral de ellas, entendido como el reconocimiento de su trabajo de prestación de servicios de educación inicial y atención a la primera infancia en el marco de las modalidades definidas por el ICBF, correspondía a las EAS del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, con acompañamiento del Ministerio de Trabajo.

Ahora bien, las EAS eran los operadores contratados por el ICBF para el despliegue y funcionamiento de sus servicios, quienes estaban a cargo de la gestión operativa, logística y administrativa. Estos eran personas jurídicas constituidas legalmente, con capacidad contractual y personería jurídica que cumplieran con los lineamientos establecidos por el Bienestar Familiar en sus manuales y guías. Por lo anterior, los recursos para la formalización de las madres comunitarias provenían del ICBF.

Uno de los hitos más relevantes en el proceso de reconocimiento económico por el trabajo de cuidado ejercido por las madres comunitarias, se materializó en la expedición de un protocolo conjunto entre el Ministerio de Trabajo y el Bienestar Familiar en el año 2014, en el que se establece el procedimiento de afiliación, pago y reporte de novedades que permitiera el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las EAS del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, como empleadoras y del ICBF como entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de dichas obligaciones, de acuerdo con la Ley 1607 de 2012 (Ministerio de Trabajo de Colombia; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014). Esto permitió impulsar el desarrollo de capacidades en las EAS para atender este mandato.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 dispuso que en materia de primera infancia se desarrollaría una estrategia para transformar las condiciones laborales del talento humano vinculado a la atención a la primera infancia, reconociendo en especial el rol histórico de madres y padres comunitarios. Además, se buscaría la vinculación laboral y profesionalización del talento humano en operación y la diversificación territorial en las formas de contratación, favoreciendo la operación territorial directa y reduciendo la tercerización de servicios.

El artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022- 2026), ordenó al Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, desarrollar instrumentos normativos que permitieran la formalización laboral de manera progresiva de las madres y padres comunitarios en ejercicio de su labor en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la citada ley, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Así, la formalización laboral de este grupo de cuidadores, desde 2022 se ha entendido como la vinculación directa con el ICBF.

Recientemente, bajo el artículo 68 de la reforma laboral materializada en la Ley 2466 de 2025, se reafirmó el compromiso del Estado en la vinculación laboral de forma progresiva de las madres comunitarias, madres sustitutas y trabajadores de los hogares infantiles de la modalidad institucional en su planta de personal en calidad de trabajadores oficiales¹. En este sentido, esta deberá culminar en su totalidad en el año 2029 e irá en armonía con la disponibilidad presupuestal de la entidad en cada vigencia fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

¹ VF_Formalización madres comunitarias. Permite la determinación en los contratos laborales de condiciones específicas de tiempo, lugar y condiciones laborales para la prestación del servicio, que serían inflexibles mediante una vinculación legal y reglamentaria en empleados públicos con régimen de carrera administrativa.

En atención a los lineamientos de reducción de la tercerización de los servicios, el Bienestar Familiar cambió la forma de contratación de operación de sus servicios, transitando de un esquema concentrado, en el que una EAS gestiona los procesos necesarios para la prestación del servicio, hacía uno en el que el Bienestar Familiar aumenta el control de la implementación de los servicios y realiza la contratación de cada componente del servicio. De igual manera, avanzó en la vinculación de la primera cohorte de madres comunitarias y en tránsito² como trabajadoras oficiales.

En este contexto, el ICBF a nivel interno realizó los análisis técnicos, jurídicos y financieros para el diseño de los instrumentos normativos que permitieran la vinculación progresiva y gradual de las madres comunitarias. En particular, se articularon acciones con el Ministerio de Igualdad y Equidad, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Trabajo, para estructurar las alternativas y gradualidad de la vinculación de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Aunado a lo anterior y conforme a la regulación en materia de vinculación laboral de madres comunitarias, mediante el Decreto 1397 de 2025 se aprueba una modificación parcial de los estatutos del ICBF con la que se reconoce la figura de trabajador oficial dentro de su estructura de funcionarios. Derivado de ello, se crean 2.353 cargos de esta figura a través del Decreto 1398 de 2025, los cuales serán provistos atendiendo a los criterios de progresividad establecidos en la Resolución 7994 de 2025 (Figura 1).

² Las madres comunitarias en tránsito son aquellas que pasan a hacer parte del personal de los Centros de Desarrollo Infantil, de acuerdo con su nivel de formación.



Figura 1. Criterios de progresividad de vinculación laboral directa de madres comunitarias al ICBF



Fuente: elaboración propia, Evaluaciones e Investigaciones, a partir de Resolución 7994 de 2025

A nivel operativo, esta vinculación se habilitó mediante la Resolución 7979 de 2025, en la se delegó en las Direcciones Regionales la suscripción de contratos individuales de trabajo para trabajadores oficiales. Esto con el fin de asegurar una gestión eficiente y oportuna del talento humano, conforme a las necesidades del servicio y al contexto operativo desarrollado desde 2025.

Asimismo, mediante la Resolución 1075 de 2026 se establecieron los códigos internos aplicables a los cargos de los Trabajadores Oficiales del ICBF mediante cinco roles: Madre Comunitaria (5010), Manipulador de Alimentos – Gestor de Alimentos (5020), Auxiliar Pedagógico (5030), Agente Educativa - Maestra Jardinera (5040) y Auxiliar de Servicios Generales (5050).

Trabajadoras oficiales vinculadas

Entre 2022 y 2025, las madres comunitarias han representado el 15,0% del talento humano de servicios de primera infancia del ICBF. De acuerdo con las bases de datos del Grupo de Análisis Institucional (GAI) del Bienestar Familiar, en los últimos años 267.007 personas han conformado el grupo de personal para atender a los cerca de 3,5 millones de menores de cinco años atendidos mediante de servicios de primera infancia en el país.

En este cuatrienio, el número de madres comunitaria ascendió a 40.045 en el territorio nacional. El 93,9% ejerció un rol de madre comunitaria en el cuatrienio, 1,4% lo ha ejercido en los últimos tres años, 1,9% dos años y en 2025, se unieron 2,8% a los programas de servicios de primera infancia en los que es posible desempeñar este rol. Sin embargo, el 46,6% tiene más de 10 años de experiencia en el cuidado de niños entre los 0 meses y cinco años, según las bases de datos del ICBF.

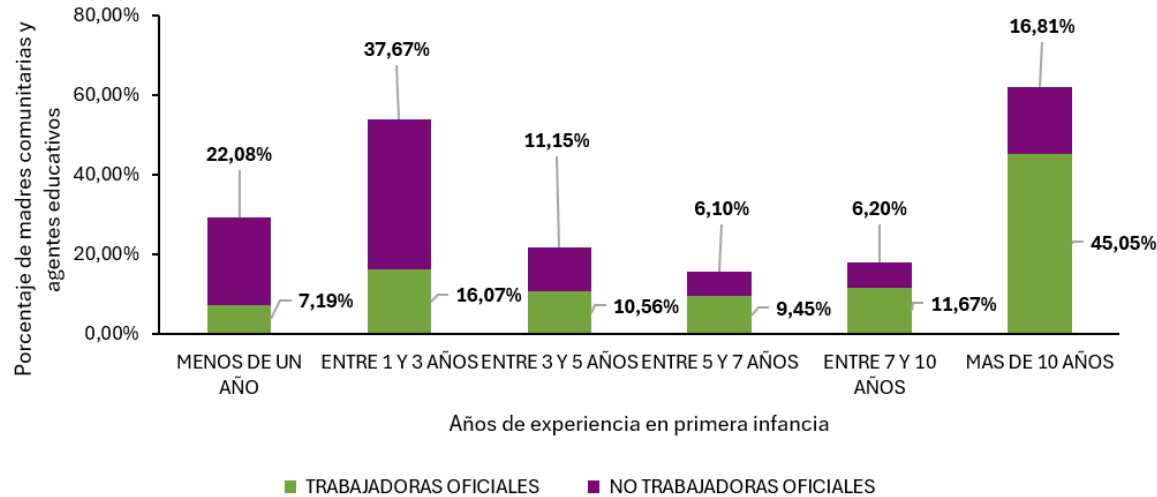
En 2026, el Bienestar Familiar atendiendo a las estrategias del plan de Gobierno frente a la dignificación de la labor de las madres comunitarias y la puesta en marcha del esquema de contratación directa de los bienes y servicios para la prestación de servicios de primera infancia, modificó la planta permanente de personal para crear 2.353 cargos para trabajadores oficiales, de conformidad con la propuesta de formalización para la primera fase planteada en el Estudio técnico de Formalización Laboral Artículo 68 de la Ley 2466 de 2025.

De esta manera, mediante la figura de trabajador oficial en la planta del Bienestar Familiar se vincularon laboralmente madres comunitarias activas y en transito a Centros de Desarrollo Infantil mediante un contrato individual de trabajo. Esto equivale al avance en el control directo sobre el 1,7% de las mujeres agentes educativos y madres comunitarias activas y registradas en 2025, de acuerdo con las base de datos del GAI.

Esta primera cohorte de formalización de madres comunitarias, agentes educativos y madres comunitarias en tránsito priorizó la vinculación de las primeras como trabajadoras oficiales, sobre otros roles. De acuerdo con la respuesta de viabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de creación de los cargos para trabajadoras oficiales en el ICBF, las trabajadoras oficiales con el rol de madres comunitarias son el grupo mayoritario y el núcleo del proceso con el 95,3% de los cargos. El restante 4,7% de los cargos creados están destinados principalmente a agente educativo docente, auxiliar pedagógico y auxiliar de alimentos.

Adicionalmente, la formalización de estas mujeres en 2026 se derivó de criterios de equidad entre quienes conforman el universo de madres comunitarias. A partir de la base de datos entregada por la Dirección de Talento Humano, con corte al 30 de junio de 2026³ se han provisto 2.264 cargos. De estos, el 56,6% de las mujeres vinculadas como trabajadoras oficiales tenían entre 7 y más de 10 años de experiencia en primera infancia para 2025, evidenciando una implementación del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, reglamentado por el Decreto 0586 de 2025, orientada a reconocer el trabajo constante de cuidado de menores de cinco años, en el marco del sistema público de educación inicial, y las menores posibilidades de emprender una reconversión laboral por parte de mujeres que han dedicado parte de su etapa productiva a este rol (Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de madres comunitarias y agentes educativas activas en 2025 por tiempo de experiencia en primera infancia



Fuente: elaboración propia, Evaluaciones e Investigaciones, a partir de base de datos de la Dirección de Talento Humano y bases de datos del Grupo de Analítica Institucional.

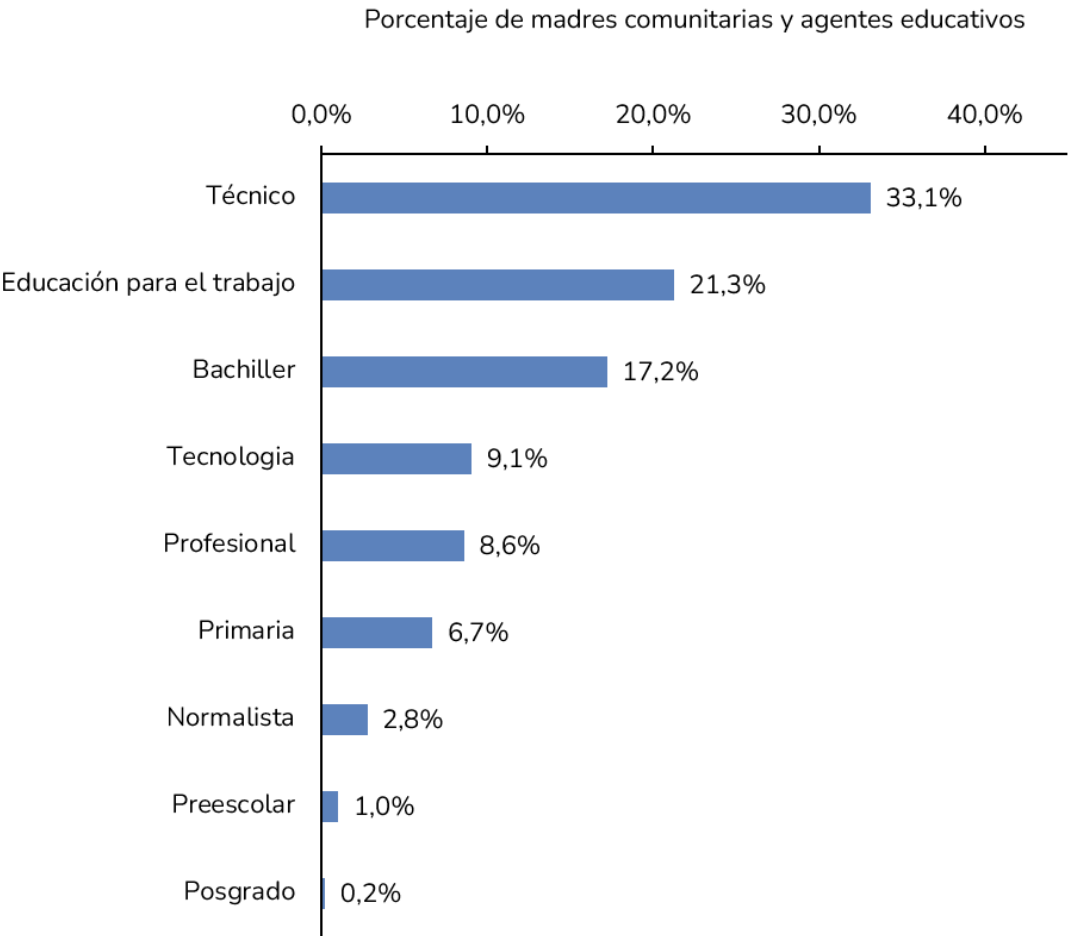
Nota: para efectos de la estimación de la gráfica de no trabajadoras oficiales se usaron las observaciones de madres comunitarias y agentes educativos puesto que las madres comunitarias vinculadas como trabajadoras oficiales registraban esos cargos en 2025.

En términos de nivel educativo, son predominantemente técnicas o con formación de educación para el trabajo. El 72,3% de las madres comunitarias vinculadas como trabajadoras oficiales, cuentan con un nivel de educación superior, siendo el 33,1% técnicas, el 21,3% tienen

³ El número de personas vinculadas cambia de forma frecuente por el retiro o ingreso de personal.

estudios de educación para el trabajo, el 9,1% son tecnólogas, el 8,6% profesionales y el 0,2% tienen posgrado. El restante 27,7% cuenta con educación básica o normalista (Gráfica 2).

Gráfica 2. Distribución de madres comunitarias y agentes educativas vinculadas como trabajadoras oficiales por nivel de educación



Fuente: elaboración propia, evaluaciones e investigaciones, a partir de base de datos de la Dirección de Talento Humano y bases de datos del GAI.

Nota: para efectos de la estimación de la gráfica se tomó el registro de 2025 del nivel máximo de educación alcanzado por las trabajadoras oficiales.

Finalmente, a nivel territorial, de acuerdo con la base de datos entregada por la Dirección de Talento Humana, con corte a 30 de junio de 2026, la vinculación laboral mediante la figura de trabajador oficial tuvo una cobertura en 30 departamentos del país y la capital. Sin embargo, poco más del 80% de los cargos provistos están concentrados en 14 departamentos de las regiones del centro, pacífico y caribe, los cuales representaron el 71,3% de la población del país en 2025 (DANE,2025). Se destaca que el 4,6% de las trabajadoras oficiales se ubican en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Arauca, Putumayo, Vichada, Amazonas y Casanare (Mapa 1).



Análisis jurídico de la vinculación laboral previa y reciente

El avance en la vinculación laboral de madres comunitarias alcanzado desde la Ley 1607 de 2012 ha dado un paso importante en la protección de esta población. A pesar de que su modificación reciente impulsa una vinculación directa entre el ICBF y ellas, se mantiene la salvaguarda frente a su calidad de servidora pública⁴ al estipularse la figura de vinculación como trabajadoras oficiales⁵.

En Colombia, el artículo 123 de la Constitución Política establece que los servidores públicos son todos aquellos miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Esto incluye tanto empleados públicos como trabajadores oficiales. No obstante, la vinculación laboral difiere entre uno y otro. Los empleados públicos se vinculan mediante un acto administrativo cuya relación con el empleador es legal y reglamentaria. En contraste, la vinculación laboral de los trabajadores oficiales en Colombia se deriva de un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que va a prestar, estableciendo así una relación contractual que le permite la posibilidad de discutir las condiciones aplicables, las cuales se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 6 de 1945, el Reglamento Interno de Trabajo del ICBF, el pacto colectivo y los acuerdos sindicales (Departamento Administrativo del Servicio Cívil, 2022).

En relación con la estabilidad laboral de la figura de trabajador oficial está se ciñe a lo establecido en el contrato laboral, el cual es a término indefinido para las trabajadoras del ICBF, de acuerdo con el proyecto de reglamento interno 2026. Ahora bien, el período de prueba es distinto. Mientras para un empleado público este es de seis meses, para un trabajador oficial este periodo no puede ser mayor a dos meses. Debido a que se delegó en las Direcciones Regionales la facultad de suscribir contratos individuales con los trabajadores oficiales, estos están sujetos a la subordinación de los Coordinadores de Centros Zonales, quienes actúan como sus jefes inmediatos.

Ahora bien, su jornada laboral es de máximo de 42 horas semanales, de acuerdo con el proyecto de Reglamento Interno de Trabajo. En relación con los horarios, para las Madres Comunitarias

⁴ De acuerdo con el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

⁵ De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2023) un trabajador oficial es un servidor público que desarrolla actividades que realizan o pueden realizar ordinariamente los particulares, entre otras, labores de construcción y sostenimiento de obras públicas. Su relación contractual existe mediante un contrato laboral de trabajo que contiene las condiciones de la relación. El régimen laboral para los trabajadores oficiales está contenido en el mismo contrato de trabajo, así como en la convención colectiva, pacto colectivo, reglamento interno de trabajo, si los hubiere y por lo no previsto en estos instrumentos, por la Ley 6ª de 1945 el Decreto 1083 de 2015.

en los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) son de carácter fijo y continuo en franjas de 8 horas diarias, según lo dispuesto en el Manual Técnico de la Modalidad Familiar y Comunitaria (Resolución 7988 de 2025) y su guía operativa. Por el contrario, en los Hogares Infantiles (HI) — bajo la Modalidad Institucional (Resolución 7990 de 2025) y la guía correspondiente— se faculta la flexibilización y distribución de la jornada laboral mediante turnos escalonados o concertación comunitaria, gracias a la disponibilidad de equipos de talento humano interdisciplinarios.

Además, es importante precisar que, si bien el mecanismo de vinculación laboral formal de las madres comunitarias cambió al pasar de ser empleadas de una EAS a trabajadoras oficiales del ICBF, la forma de prestación del servicio no cambió. De acuerdo con la guía operativa del servicio (2025) y la Resolución 7988 de 2025, el espacio físico en el que se presta el servicio depende del tipo de Hogar Comunitario de Bienestar. Así, en el tipo familiar, el cuál es el servicio tradicionalmente prestado en los territorios, este se presta principalmente en la casa de habitación del agente educativo. En el caso de los Hogares Comunitarios Grupales el servicio se presta en salones comunales (como sedes de Juntas de Acción Comunal - JAC), infraestructuras municipales o inmuebles tomados en arrendamiento directamente por la Entidad Administradora del Servicio (EAS) o cofinanciados por entes territoriales.

Debido a que, en el caso de los Hogares Comunitarios Tradicionales, el servicio se presta en la vivienda del agente educativo, garantizar las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) en la infraestructura constituye uno de los principales desafíos dentro del proceso de formalización laboral de las madres comunitarias.

La Guía Operativa del servicio establece que la Entidad Administradora del Servicio (EAS) o el prestador que actúe como empleador directo debe diseñar, financiar e implementar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Esto incluye, entre otros aspectos, la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, la dotación de elementos de protección personal, la delimitación física de áreas de riesgo, el anclaje de mobiliario, la señalización preventiva y las medidas de protección eléctrica necesarias para garantizar ambientes seguros tanto para los trabajadores como para los niños y niñas atendidos.

En este contexto, las mejoras de carácter permanente realizadas en un inmueble para mitigación de riesgos en estos hogares resultan en un desafío para la administración pública por cuanto no está permitido destinar recursos financieros del presupuesto nacional para construir o reformar un bien de un privado (Contraloría General de la República, 2026).

Aunado a lo anterior, la responsabilidad sobre la financiación de los costos operativos asociados a los servicios públicos de los Hogares Comunitarios Tradicionales no se encuentra claramente definida en el Manual Operativo ni en la Guía de Prestación del Servicio para 2025. Aunque estos documentos establecen un valor de referencia diario que es el reconocido a la Entidad Administradora del Servicio (EAS), en el escenario de operación directa por parte del ICBF y de vinculación laboral de las madres comunitarias como trabajadoras oficiales a partir de la vigencia 2026, no existe una disposición expresa que determine quién debe asumir dichos costos.

En este contexto, se prevé que el pago de este componente operativo sea asumido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) dentro del esquema de operación directa. Sin embargo, resulta necesario que esta responsabilidad sea definida y reglamentada de manera explícita para evitar incertidumbres en su implementación.

Por todo lo anterior, frente a la vinculación con una EAS también existen diferencias, las cuales se sintetizan en la tabla 1.

Tabla 1. Condiciones laborales bajo trabajadoras oficiales y empleadas de una EAS

Dimensión	Vinculación laboral con el Operador - EAS	Trabajador Oficial del ICBF
Naturaleza del Vínculo	Contrato de trabajo por duración de obra o labor determinada.	Contrato individual de trabajo. Término según el reglamento interno de trabajo
Estabilidad Laboral	Sujeta a la vigencia del contrato de aporte entre el ICBF y la EAS (aprox. 10 a 12 meses).	Alta estabilidad; no depende de la vigencia de contratos externos.
Remuneración	1 SMMLV	1 SMMLV garantizado según asignación de planta del Gobierno Nacional
Carga Prestacional	Prestaciones proporcionales al tiempo laborado; a menudo incompletas en términos de anualidad.	Prestaciones sociales completas (primas, cesantías, vacaciones de 15 días hábiles) proporcionales al tiempo de servicio.
Seguridad Social	Afiliación gestionada por la EAS; sujeta a la duración del contrato de obra labor.	Afiliación integral permanente como servidor público del orden nacional.
Responsabilidad SST	A cargo de la EAS, con limitaciones en infraestructuras privadas.	Responsabilidad directa del ICBF bajo su Sistema de Gestión de SST. Con limitaciones en infraestructuras privadas
Beneficios Extralegales	Según autonomía de la EAS (limitados)	Posibilidad de beneficios derivados de Convenciones Colectivas o Pactos

Fuente: elaboración propia, evaluaciones e investigaciones, a partir del manual operativo, protocolo de vinculación y proyecto de reglamento interno de trabajo 2026

De esta manera, se encuentra que bajo una vinculación laboral bien sea con EAS o directamente con el ICBF como trabajadores oficiales, las madres comunitarias acceden a un salario mínimo mensual legal vigente por su trabajo de cuidado, pero no hacen parte de la carrera administrativa del Estado. Sus prestaciones sociales son superiores con el contrato laboral de trabajadora oficial y pueden acceder a beneficios extralegales derivados de Convenciones Colectivas o Pactos, aumentando así el bienestar de este grupo poblacional.





Prácticas internacionales en la formalización de cuidadores

El tránsito hacia la vinculación directa con el ICBF representa una ruptura con las condiciones desfavorables de los esquemas de tercerización en lo relativo a la discontinuidad contractual, la fragmentación de la seguridad social y la inestabilidad en el ingreso.

En el sector de cuidado, la formalización laboral es entendida como el acceso a contratos estables, protección social y regulación institucional. La vinculación laboral formal de los cuidadores está asociada con mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores al reducir la vulnerabilidad de estos. Complementario a la formalización, los procesos de profesionalización y regulación del sector pueden incidir positivamente en la calidad de la atención y en el desempeño del servicio (OIT, 2018).

En línea con lo anterior, el desarrollo de la primera infancia también se puede beneficiar de un mejor servicio. La OECD (2019) encuentra que la estabilidad laboral, remuneración y el acceso a formación son condiciones laborales que se asocian con la percepción de bienestar y la permanencia del personal. Esto último es fundamental para la construcción de relaciones estables, sensibles y consistentes en el tiempo, así como interacciones de calidad pedagógicas, las cuales son claves para el desarrollo infantil (OECD, 2019; UNICEF, 2019).

Durante décadas, el cuidado de la población infantil en el Sur Global se ha soportado sobre el trabajo no remunerado de mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o mediante una baja compensación de este. Ante la ausencia histórica de una infraestructura estatal robusta para la economía del cuidado, surgieron de manera orgánica modelos de base comunitaria en los cuales mujeres de asentamientos informales, barrios marginales urbanos o zonas rurales dispersas asumieron la responsabilidad colectiva de cuidar a los hijos de sus vecindarios.

Este modelo de suplencia de disponibilidad de servicios de cuidado en territorios en los que no había cobertura pública o privada ni capacidad económica para acceder a esta oferta permitió la inserción laboral de madres y dinamizó las economías locales. Sin embargo, este modelo conllevó al estancamiento profesional y socioeconómico de las cuidadoras puesto que, no existen incentivos ni oportunidades para el crecimiento y, previo a 2014 la labor de padres y madres comunitarios se ejerció como un voluntariado por el cual no se recibía remuneración.

A nivel institucional, este modelo también ha generado presiones en los sistemas pensionales y de protección por cuánto intensifican la vulnerabilidad de quienes ejercen estas labores como voluntarios. Es así como se ha requerido la implementación de mecanismos correctivos en términos de protección económica en la vejez al tiempo que la calidad del servicio público de cuidado podría enfrentar desafíos por la fuga de talento humano calificado al no existir un esquema de incentivos para el desarrollo profesional.

Los retornos de la inversión en infraestructura y talento humano para la calidad de prestación de los servicios de cuidado infantil tienen impactos positivos en empleo, desarrollo infantil y dinamización de la economía. ONU Mujeres (2022) encuentra que la inversión en infraestructura de cuidado genera hasta 2,5 veces más empleos que la inversión en sectores tradicionales como la construcción y el 73% de dichos empleos benefician a mujeres. Evans et al (2024) tras una revisión sistemática de 71 estudios sobre intervenciones de cuidado en países de ingresos bajos y medios, concluyen que el 93 % de las investigaciones reportan impactos netos positivos en el desarrollo infantil, destacando mejoras generalizadas en las áreas cognitiva (83 % de las estimaciones) y socioemocional (86 % de las estimaciones). Lo que, en su conjunto, facilita la inserción laboral de las madres usuarias, impulsando el consumo de sus hogares, y expandiendo así la base gravable y retorno de ingresos al Estado.

Por todo lo anterior, la protección social de padres y madres comunitarias en etapa productiva ha puesto sobre la agenda de política pública la necesidad de revisar estos modelos de servicio, impulsando procesos de formalización laboral y la transición hacia la vinculación directa o regulada de figuras análogas a las cuidadoras comunitarias.

A nivel del sur global, la transición hacía modelos comunitarios que protejan laboralmente a los cuidadores es inexistente. En Perú, los cuidadores del programa nacional Cuna Más reciben un estipendio equivalente al 35% - 44% del salario mínimo mensual legal vigente por las labores que realizan como madres comunitarias, guías de familia, socias de cocina, entre otros, bajo la concepción de estos de voluntarios. A pesar de que la evaluación realizada por el BID (Josephson, et al. 2017) concluye que el servicio del programa tiene efectos positivos en el desarrollo cognitivo y del lenguaje de los niños, solo hasta abril del año en curso, se aprobó una norma con la que se ordena una compensación económica por el trabajado de cuidado de estos actores igual a un salario mínimo mensual legal vigente. Esta dinámica, amenaza la calidad de las interacciones pedagógicas a largo plazo debido a la carga de trabajo, inexistentes incentivos de calificación del talento humano en pro de mejores resultados y la baja remuneración de las trabajadoras.

De manera similar ocurre en Guatemala. La evaluación del programa de Hogares Comunitarios realizada por Hallman (2003) demuestra que, pese a la precariedad laboral de las cuidadoras, puesto que atienden hasta 10 niños en sus propias viviendas con un subsidio estatal per cápita, el programa mejoró significativamente la ingesta dietética de los menores y aumentó las tasas de participación laboral de las madres usuarias en asentamientos urbanos (Hallman et al., 2003).

En el continente africano, los modelos de cuidado que soportan la insuficiencia en la cobertura de este servicio público y los costos de formalización para operar empresas agravan la condición de vulnerabilidad de las cuidadoras. En Sudáfrica, el gobierno impuso un marco regulatorio para estandarizar los centros de cuidado, los cuales las cuidadoras comunitarias no logran cumplir, al carecer de financiamiento para adecuar la infraestructura, conllevando a una operación deliberada que, a su vez implica la pérdida de acceso a subsidios (Nharara & Ndlovu, 2025).

En Kenia, el modelo Kidogo, una “franquicia social” liderado por ONGs, se capacitan a mujeres para estandarizar sus microempresas de cuidado informal, surgió como una solución de servicios de cuidado ante la ausencia de desarrollo estatal. La evaluación de este modelo señala que los niños atendidos en esta red tienen un desempeño superior entre el 7% y 10% en funciones ejecutivas, frente a niños del grupo de control. Además, mostró una reducción del 29% en las tasas de desnutrición aguda. Sin embargo, estos centros presentan informalidad en su operación por los bajos incentivos para ello al existir altos costos de licencias gubernamentales, que disuade a las cuidadoras de registrarse formalmente (ECD Network for Kenya, 2024).

En ambos casos, las cuidadoras se enfrentan a barreras para su desarrollo socioeconómico y prolonga su condición de vulnerabilidad, al ejercer actividades cuya remuneración no podría mejorar en ausencia de cumplimiento de estándares.

En este contexto, Colombia resulta ser un precursor entre los países de bajos y medios ingresos en el reconocimiento de los derechos laborales de las madres comunitarias desde 2012. Este avance contribuye al bienestar general en dos sentidos. Primero, garantiza un ingreso económico continuo para las cuidadoras y aquellas mujeres transitadas hacia roles en los centros de desarrollo infantil, ofrece estabilidad durante los doce meses y permite la cobertura de prestaciones sociales durante todo el año. Este cambio implica una transformación en la sostenibilidad del vínculo laboral y, por ende, potenciales efectos sobre la calidad del servicio.

►► Conclusiones y consideraciones estratégicas

Colombia ha sido una economía vanguardista desde el 2012 en la formalización laboral de las madres comunitarias frente a otros países de ingreso medio y bajo con estos modelos complementarios de cuidado a la oferta pública. Desde 2026, se da un cambio en la protección laboral de las madres comunitarias mediante la vinculación laboral de estas, al transitar de estar a cargo de Entidades Administradoras de Servicios del programa de hogares comunitarios al ICBF, mediante la figura de trabajadoras oficiales.

La puesta en marcha de este esquema de vinculación laboral representa un costo de 91.282 millones para los 2.353 cargos creados para trabajadoras oficiales, incluyendo la adquisición de bienes y servicios necesarios para estos nuevos cargos, bajo gestión directa del ICBF en lugar de una EAS. Si bien bajo el esquema anterior las madres comunitarias recibían un salario mínimo como remuneración mensual, este ingreso podía ser inestable por cuánto en algunos períodos correspondía a un prorrateo por el tiempo de servicio. En contraste, la figura de trabajador oficial mejora esta condición laboral y ofrece estabilidad a las madres comunitarias, lo que favorece la permanencia de las trabajadoras y contribuye a la continuidad de los vínculos afectivos con niñas y niños.

Desde la óptica del Estado como prestador de servicios de cuidado infantil, la vinculación laboral de madres comunitarias como trabajadoras oficiales aumenta la capacidad de control. La integración del talento humano en la estructura del ICBF permite alinear de manera más directa las prácticas de cuidado con los lineamientos técnicos y pedagógicos de la entidad.

El tránsito progresivo en el esquema de vinculación ha estado mediado por la disponibilidad de recursos del Bienestar Familiar, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano plazo y las fechas de vencimiento de los contratos de aportes. A su vez, la asignación de estos empleos ha obedecido a criterios de equidad.

Los registros administrativos del ICBF de madres comunitarias indican que en 2025 aumentaron las personas asociadas a este rol. Estos resultados denotan que en el año en el que fue aprobada la Ley 2466 de 2025, por la cual se reconoce a las madres comunitarias como trabajadoras oficiales, hubo un aumento de talento humano de servicios de primera infancia vinculado bajo este rol.

Las mayores vinculaciones como trabajadoras oficiales se realizaron a mujeres con mayor nivel de calificación. Esta priorización es positiva por cuánto el personal con mejor calificación está accediendo a mejores condiciones laborales que se traducen en interacciones más consistentes, sensibles y pedagógicamente adecuadas en contextos de educación inicial.

Los beneficios de mejorar las condiciones laborales de las madres comunitarias mediante la vinculación como trabajadoras oficiales también suponen retos para el mediano y largo plazo. El talento humano es un factor determinante de la calidad del servicio y sus efectos sobre el desarrollo infantil, por lo cual, la ausencia de mecanismos de profesionalización y tecnificación del talento humano podría representar un costo de oportunidad de obtener mejores resultados de estos servicios. Para India, se ha estimado que cuando cuidadoras como las madres comunitarias son capacitadas formalmente, la probabilidad de que presten servicios rigurosos de monitoreo de crecimiento aumenta un 31%, e impactan de manera directa y positiva en la supervivencia infantil (Gopalakrishnan et al., 2025).

Aunado a lo anterior bajo la óptica de las condiciones laborales para la retención del talento humano, la fijación de la remuneración en un salario mínimo mensual legal vigente y, en consecuencia, la imposibilidad de recorrer una carrera profesional y alcanzar crecimiento económico desincentiva la continuidad del talento humano y el sostenimiento de relaciones solidas entre los menores y sus cuidadores. De acuerdo con Palacios Mahecha (2015), la única manera de ascender económicamente para las madres comunitarias es el tránsito entre modalidades. Este conlleva a perpetuar la vulnerabilidad de las mujeres que ejercen el rol de madre comunitaria al impedirle participar en el mercado laboral con condiciones favorables para su desarrollo personal.

Se requiere así que la vinculación laboral facilite la implementación de rutas de formación, inducción y cualificación continua, que contribuya a elevar los estándares del servicio y ofrecer una solución estructural a la vulnerabilidad de las mujeres que ejercen roles de madres comunitarias. Esto mediante la provisión de incentivos para la calificación, permanencia, prestación del servicio y garantía de una protección económica en el largo plazo de las cuidadoras (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Adicionalmente, bajo la figura de trabajadora oficial persiste la complejidad de garantizar condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo. Debido a que la labor se ejerce en viviendas de las cuidadoras o en infraestructura comunal, las adecuaciones de estos espacios enfrentan barreras. En el primer caso, el uso de recursos públicos para mejorar propiedades privadas no está

permitido. En el segundo, se requiere una articulación con las autoridades locales, lo que podría retrasar este tipo de intervenciones. En ese sentido, se sugiere un plan de adecuación progresiva, incentivos para la mejora de infraestructura habitacional vinculada al servicio o la transición de estos a Centros de Desarrollo Infantil en zonas urbanas, cuyos resultados en el desarrollo infantil también son positivos y han logrado superar las barreras de inversión pública sostenida para el mejoramiento del servicio.

La gestión del pago de los servicios públicos asociados a las unidades de servicio constituye un punto crítico del nuevo esquema de operación directa. La guía operativa vigente contempla un valor fijo de referencia para el funcionamiento de los hogares comunitarios bajo el modelo con EAS; sin embargo, en el escenario actual, en el que el ICBF asume directamente la operación y vincula a las madres comunitarias como trabajadoras oficiales, no se define explícitamente el procedimiento, la fuente presupuestal ni el actor responsable de tramitar estos pagos. Esta vacío puede generar confusión en los actores, retrasos administrativos y afectar la continuidad operativa del servicio.

En ese sentido, resulta necesario establecer una regla explícita que determine qué actor del sistema debe asumir este gasto de funcionamiento, cómo se programará su pago y bajo qué mecanismo se reconocerán los consumos asociados a la prestación del servicio. Bajo los contratos de aporte, este rubro era gestionado por el operador; en cambio, bajo la figura de trabajadoras oficiales, para el caso de Hogares de Bienestar Comunitario, la ausencia de una definición operativa podría trasladar temporalmente la carga financiera a las madres comunitarias, especialmente durante los ciclos de programación presupuestal y de pagos. Por ello, se recomienda incorporar este componente en los lineamientos de operación directa, con responsabilidades, tiempos y mecanismos de compensación claramente definidos, para evitar afectaciones al ingreso de las trabajadoras y a la sostenibilidad cotidiana de los hogares comunitarios.

Finalmente, en los próximos tres años se requerirá avanzar en la planeación y puesta en marcha de la vinculación progresiva de las madres comunitarias y trabajadores de centros de desarrollo infantil así, 33% en 2027, 33% en 2028 y 31% en 2029, de conformidad con la Resolución 7994 de 2025 y el Marco Fiscal de Mediano plazo.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1945). Ley 6 de 1945.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 1607 de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023
- Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2466 de 2025.
- Contraloría General de la República (2026). Concepto CGR - OJ - 0102026
- DANE. (2025). Serie departamental de población por área, para el periodo 2018-2050. Publicado el 8 de agosto de 2025.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Concepto 242881 de 2023: Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=221350>
- Departamento Administrativo del Servicio Civil. (2022). ¿Cuál es la diferencia entre empleado público y trabajador oficial? : Sitio web del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Disponible en: <https://www.serviciocivil.gov.co/content/%C2%BFcu%C3%A1l-la-diferencia-entre-empleado-p%C3%BAblico-y-trabajador-oficial>. Publicado el 31 de Marzo de 2022.
- DNP. (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
- ECD Network for Kenya. (2024). *National Childcare Dialogue campaign report: Universal access to quality childcare and child protectives for children 0-5 years in Kenya*. <https://ecdnetworkforkenya.org/wp-content/uploads/2024/11/National-Childcare-Dialogue-Report-14th-November-2024.pdf>
- Evans, D. K., Jakiela, P., & Mendez Acosta, A. (2024). The impacts of childcare interventions on children's outcomes in low- and middle-income countries: A systematic review. *AEA Papers and Proceedings*, 114, 463–466. <https://doi.org/10.1257/pandp.20241015>
- Gopalakrishnan, L., Patil, S., Fernald, L., Walker, D., & Diamond-Smith, N. (2025). Factors associated with Anganwadi Workers' service delivery of Integrated Child Development Services (ICDS) in rural India: A cross-sectional analysis of household and community health worker surveys. *PLOS ONE*, 20(7), e0326971. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0326971>
- Hallman, K., Quisumbing, A. R., Ruel, M. T., & de la Brière, B. (2003). *Childcare and work: Joint decisions among women in poor neighborhoods of Guatemala City* (FCND Discussion Paper No. 151). International Food Policy Research Institute. <https://ageconsearch.umn.edu/record/16421/files/fc030151.pdf>
- ICBF. (2025). Guía del servicio Hogar Comunitario De Bienestar Familiar – HCB. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/GO5.MT2_PP%20Hogar%20Comunitario%20de%20Bienestar%20Familiar%20v2.pdf

- ICBF. (2025). Resolución 7988 de 2025
- ICBF. (2025). Resolución 7990 de 2025
- ICBF. (2025). Resolución 7979 de 2025
- ICBF. (2025). Resolución 7994 de 2025
- ICBF. (2025). Resolución 1075 de 2026
- ICBF (2026). Proyecto de Reglamento Interno de Trabajo. Disponible en: anexo-03fbfe91-_Proyecto_Reglamento_Interno_de_Trabajo_ICBF_19062026.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2025). Radicado entrada 1-2025-121582.
- Josephson, K., Guerrero, G., & Coddington, C. (2017). Supporting the early childhood workforce at scale: The Cuna Más home visiting program in Peru. Results for Development (R4D) y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Ministerio de Trabajo de Colombia; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014). Protocolo para la vinculación laboral de las madres comunitarias y su afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social
- Nharara, F., & Ndlovu, P. (2025). Early childhood development challenges and the proposed Ten-Nodal Point Regulatory Compliance Framework. South African Journal of Childhood Education, 15(1), Artículo a1673. <https://doi.org/10.4102/sajce.v15i1.1673>
- OECD. (2019). Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018.
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. ILO. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_633135.pdf
- ONU Mujeres. (2022). Methodology to estimate the costs and economic impacts of implementing care services in Latin America and the Caribbean: Analysis and simulation of the economic costs and the effects on gross domestic product, employment, and tax revenues of the implementation of care services for children and care-dependent people (1st ed.). UN Women: Mexico. https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/EN_UNU_V2Corta_MetodologiaCostos_05Dic.pdf
- Palacios Mahecha, JN. (2015). La burocratización del trabajo social de las madres comunitarias en Colombia a partir de su formalización laboral en el año 2014. Universidad del Rosario.
- Presidencia de la República de Colombia. (2014), Decreto 289 de 2014
- Presidencia de la República de Colombia. (2025), Decreto 0586 de 2025
- Presidencia de la República de Colombia. (2025), Decreto 1397 de 2025
- Presidencia de la República de Colombia. (2025), Decreto 1398 de 2025
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia
- UNICEF. (2019). A World Ready to Learn: Prioritizing quality early childhood education.



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



@icbfcolombiaoficial



@ICBFColombia



@icbfcolombiaoficial



ICBFColombia