



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Nota de Gobierno¹

Enero 2026
No. 008

**Desarrollo sostenible y financiamiento:
estado de la conversación y notas para la
reflexión y acción en los próximos años**

1 Documento elaborado por
Mabel Paola González Pacheco

ESCUELA DE ALTO GOBIERNO



Nota de Gobierno

Introducción

Análisis del fenómeno público

Retos y recomendaciones

Referencias

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional

Mario Moises Juvinao Daza
Director - Escuela de Alto Gobierno

Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Henry David Cardozo Vesga

Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Oscar Alfredo Tibaduiza Rodríguez.
Julián Parrado Triana

Enero 2026

MABEL PAOLA GONZÁLEZ PACHECO

mabel.gonzalezpacheco@un.org

Experta internacional con más de 20 años de experiencia en articulación multiactor entre gobiernos, sector financiero y organismos multilaterales. Actualmente lidera la estrategia regional de finanzas sostenibles para América Latina y el Caribe desde la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP FI), impulsando la alineación del sistema financiero con la Agenda 2030, el Acuerdo de París y los compromisos globales de biodiversidad.

Su trayectoria aporta una visión estratégica para movilizar recursos, fortalecer la cooperación internacional y traducir compromisos globales en políticas públicas sostenibles con impacto territorial.

Introducción:

Luego de décadas de debates, el desarrollo sostenible y su financiamiento se han convertido en uno de los pilares centrales de la agenda internacional, que promueve una apuesta global por modelos de desarrollo que pongan el bienestar del ser humano y la protección de la naturaleza en el centro, garantizando un futuro viable y próspero para nuestra especie y para las muchas otras que habitan el planeta, tal y como lo conocemos.

Y es que, a pesar de vivir en un momento extraordinario en la evolución de la historia humana, con acceso a riqueza, tecnología y conocimientos como nunca, cada vez son más las alarmas que nos recuerdan lo cerca que estamos de perder la ventana de acción disponible para mitigar los riesgos y transformar las amenazas en oportunidades. Las crisis ambientales, sociales, económicas y políticas que parecen multiplicarse simultáneamente en diferentes regiones del mundo, afectando a prácticamente todos los países —aunque no a todos por igual—, sugieren la necesidad, más allá del financiamiento, de crear un nuevo contrato social que permita redefinir nuestra relación con la naturaleza y entre quienes detienen el poder económico y quienes no, tanto en la relación Norte-Sur Global como al interior de los países. Este nuevo contrato debería ser la base para, luego, construir las estructuras e instrumentos económicos, sociales y políticos que permitan adaptarnos al cambio climático y proteger los ecosistemas y las comunidades, en particular, las más vulnerables.

Para gobiernos y tomadores de decisiones de regiones como América Latina y el Caribe —y países como Colombia—, que alberga una de las mayores biodiversidades del mundo y también altos niveles de desigualdad, esto representa una ocasión única para corregir errores del pasado y reforzar su liderazgo con justicia, responsabilidad y solidaridad.

En la práctica, sin embargo, los desafíos para gobiernos y tomadores de decisiones están lejos de ser sencillos, pues la urgencia de la crisis exige tanto una respuesta inmediata y organizada en el marco de estructuras inadecuadas, que evite un caos que pueda exacerbar la situación, como una reforma estructural que requerirá tiempo y nuevas formas de entender nuestro lugar en el planeta y de organizarnos y relacionarnos. Habrá entonces que avanzar en paralelo: por un lado, identificando, priorizando y atendiendo aquellos asuntos urgentes y con impactos multiplicadores con los recursos que tenemos disponible hoy y, por otro, construyendo la confianza e institucionalidad que se requieren para una verdadera transformación.

Análisis del fenómeno público

Desde su creación en 1972, durante la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha tenido como mandato el coordinar la acción ambiental global, trabajando de la mano de los gobiernos a través de sus autoridades ambientales, y ofreciendo conocimientos, orientaciones y asistencia para entender los desafíos a los que se enfrentan y encontrar soluciones.

Durante estas décadas, y gracias al trabajo de una multitud de redes de profesionales, comunidades y científicos de diferentes horizontes —como quienes contribuyen a los informes que realizan el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) —, la comprensión de las causas e interconexiones detrás de los retos ambientales se han evidenciado con mayor claridad, entendiendo hoy que no es posible tratar los asuntos ambientales por separado.

Así, en 2021, en su informe «Hacer las paces con la Naturaleza», el PNUMA se refiere por primera vez a que “el planeta enfrenta una triple crisis: la crisis climática, la crisis de pérdida de biodiversidad y la crisis de contaminación. Todas ellas se originan en la forma en que la humanidad produce, consume y se relaciona con la naturaleza.” Hace unos días —es decir, cuatro años más tarde—, en su estudio ambiental «GEO-7, Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (7 edición)», el PNUMA agrega una cuarta crisis, la de la degradación del suelo, advirtiendo del colapso ambiental si no se actúa pronto y ofreciendo una hoja de ruta para sectores claves como el de la energía, la industria alimentaria y las finanzas.

Es importante anotar que la manera de producir, consumir y relacionarnos con la naturaleza está profundamente vinculada con la desigualdad estructural, anclada en sistemas históricos de poder que, a pesar de los avances en la adquisición de derechos por parte de una gran mayoría, no ha desaparecido, sino que más bien se ha transformado con el paso de las décadas y, en muchos sentidos, profundizado, tanto en las relaciones entre el Norte y el Sur Global como al interior de los países.

Esta desigualdad en el acceso a la riqueza, el conocimiento y el tiempo, entre otras variables, se hace evidente, por ejemplo, al revisar datos que muestran cómo el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero —que produce el calentamiento global y los fenómenos extremos consecuentes—, es causado por el 10 % más rico del planeta, que produce más del 50 % de las emisiones. A su vez, el 50% más pobre produce el 10% de las emisiones, pero sufre el 75% de los impactos. Estas dinámicas son similares al comparar países y al interior de los mismos.

En ese sentido, no sorprende ver cómo ciertas zonas geográficas donde los ecosistemas vitales están más devastados por la deforestación, la agricultura industrial, la minería y la contaminación coinciden con aquellas zonas donde las comunidades locales —indígenas, afrodescendientes y personas campesinas— muestran los niveles más bajos de cumplimiento de los ODS, exponiendo nuevamente el vínculo estrecho entre la dimensión social y la ambiental, y cómo las comunidades menos protegidas son quienes cargan con los mayores impactos, a pesar de que su responsabilidad en la aceleración de las crisis ha sido y es ínfima. Al respecto, informes del PNUMA (2022), PNUD (2023) y del IPBES (2019), reportan que los “puntos calientes” de pérdida de biodiversidad —Amazonas, Cuenca del Congo, Sudeste Asiático, Golfo de Guinea, África Occidental y zonas andinas— son también los territorios con mayor pobreza multidimensional, informalidad laboral y exclusión educativa.

Con el ánimo de avanzar en una dirección que haga frente a las crisis, garantizando un futuro viable y próspero para todas las personas, sin dejar a nadie atrás, la comunidad internacional ha logrado, particularmente en la última década, acuerdos históricos —fruto de un cúmulo de otros acuerdos precedentes—, que enmarcan y coordinan la acción hacia objetivos comunes. Entre ellos, se encuentra la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptada por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, el Acuerdo de París, adoptado el mismo año para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Kumming-Montreal, adoptado en 2022 para detener y revertir la pérdida de la naturaleza; y el Tratado Global de Plásticos, actualmente en negociación, que busca convertirse en el primer marco internacional para reducir la contaminación plástica en toda su cadena de valor y, así, limitar la expansión petroquímica, disminuir emisiones, proteger ecosistemas y la salud humana.

En América Latina y el Caribe, el Acuerdo Regional de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en vigor desde 2021, también se reconoce como uno de los instrumentos más relevantes para pensar la justicia ambiental, y como el primer tratado ambiental con enfoque de derechos humanos y perspectiva de justicia y reparación.

En medio de este panorama, a 10 años de la firma de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París, y a cuatro años del plazo para alcanzar los ODS, este parece ser un buen momento para revisar qué está funcionando, qué nos está alejando de ese compromiso común y universal de erradicar la pobreza, disminuir las desigualdades, fortalecer la paz y proteger el planeta, y qué podemos hacer para reconducir el camino en la dirección correcta.

La celebración de la COP16 de Biodiversidad, en octubre de 2024, en Cali (Colombia), y de la COP30 en noviembre de 2025, en Belén (Brasil), ha contribuido a avanzar en esta reflexión. Por un lado, estos eventos han logrado divulgar el contenido de estos instrumentos en la región y aumentar el interés, la participación y la comprensión, por parte de distintos sectores, de los desafíos y oportunidades que estas crisis plantean, así como de su rol en la construcción de soluciones. Este asunto no es menor: para pasar del texto a la acción —que constituye el reto mayor—, se requiere de la visión y el liderazgo del Gobierno, y de la colaboración y coordinación de todos los sectores, incluyendo el sector privado y el sector financiero, que cumplen un rol fundamental, este último facilitando, movilizándolo y escalando recursos, e influyendo en la adopción de prácticas y decisiones responsables por parte de sus clientes.

Estos eventos globales también han puesto en evidencia que la crisis es más que ambiental. Es una crisis de relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, entre el Norte y el Sur Global y entre quienes detentan el poder y quienes no al interior de cada país.

Todo esto se refleja en el contexto político actual, que hace parecer imposible una implementación con la ambición, la dirección y los tiempos que se requieren; ahora bien, esto no significa que no se pueda avanzar, al contrario, las decisiones que se tomen hoy en materia de regulación, deuda, sistemas tributarios, taxonomías, políticas fiscales, gestión de riesgos, protección de la biodiversidad y justicia social, por nombrar algunos aspectos, determinarán la amplitud del reto que heredará la próxima generación y que deberá ser afrontado en un contexto inestable, incierto y, probablemente, más complejo y árido que el que conocimos.

No hay que olvidar que estos marcos globales, si bien representan un avance histórico al definir aspiraciones y compromisos universales, parten del reconocimiento de que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo, y de que los Estados tienen soberanía sobre su riqueza y recursos, por tanto, facultad para fijar sus propias estrategias, áreas prioritarias y metas nacionales. Esperamos que quienes tengan esta responsabilidad sobre sus hombros lo hagan de manera responsable, justa y solidaria, sin olvidar, una vez más, que nuestros territorios y ecosistemas se entrelazan y dependen entre sí.

En cuanto al financiamiento para la transición, en la actualidad la conversación combina elementos estructurales (deuda soberana, arquitectura financiera internacional, incentivos fiscales y sistemas tributarios), políticos (geopolítica del financiamiento, justicia distributiva, transición justa) y técnicos (taxonomías, métricas, gestión de riesgos), entendiendo que los instrumentos financieros sostenibles (bonos, fondos, créditos, etc.) si bien pueden facilitar la transición, no reemplazan las reformas fiscales y de redistribución requeridas para aumentar los recursos públicos disponibles, ni las que garanticen el correcto uso de los mismos.

Y es que mientras la concentración de la riqueza aumenta sin precedentes —con el 10% de la población mundial concentrando el 75% del patrimonio mundial y captando el 53% de los ingresos totales—, la brecha de financiamiento para frenar la crisis y acelerar la transición es colosal, especialmente en zonas rurales, ciudades informales y ecosistemas estratégicos. Según la CEPAL (2023), en América Latina y el Caribe el panorama es bastante similar, con el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza monetaria disminuyendo, pero en un contexto de desigualdad económica que perpetúa otras brechas, y con algunos países exhibiendo las tasas de disparidad más altas del mundo.

A esta falta de regulaciones fiscales progresivas, que incluya impuestos a las grandes fortunas para facilitar la inversión que se requiere para financiar infraestructura para la adaptación climática, la protección de ecosistemas y los servicios sociales y ambientales, se suma el peso de la deuda soberana, uno de los temas más críticos para una gran mayoría de países y que no cesa de aumentar al ser, en muchos casos, la única fuente para hacer frente a los choques que sus economías enfrentan, entre otras razones, por los eventos ambientales y sociales. Como si fuera poco, el contexto de polarización actual afecta de manera grave los compromisos de asistencia para el desarrollo, dejando vacíos importantes y generando retrocesos en asuntos vitales.

Al igual que otras regiones del mundo, América Latina enfrenta la necesidad de aumentar los recursos públicos y de reorientar y multiplicar los flujos financieros públicos y privados hacia inversiones compatibles con el clima, la biodiversidad y el desarrollo inclusivo. Para ello, se debe seguir trabajando en generar y fortalecer los marcos habilitantes (regulaciones claras, transparencia, incentivos fiscales, confianza, etc.) necesarios para atraer más capital privado, pues, si bien el mercado de las finanzas sostenibles ha crecido con fuerza en los últimos años, los flujos siguen concentrándose en países y/o activos de menor riesgo, dejando grandes brechas en adaptación climática, biodiversidad y proyectos bancables en economías emergentes y comunidades, así como la necesidad de multiplicar los mecanismos de financiamiento combinado y otros vehículos financieros.

Retos y recomendaciones

Como vimos, en la última década, la comunidad internacional ha reconocido, como nunca antes, la urgencia de proteger, reparar y conservar los ecosistemas y la biodiversidad que la habita, y de reducir el impacto de la actividad humana para limitar el calentamiento global y sus nefastos y costosos efectos. También, se ha evidenciado la incompatibilidad entre este objetivo y el sistema productivo y económico actual, así como las dinámicas de desigualdad y exclusión que siguen perpetuándose. Importantes marcos globales han visto la luz, orientando la acción colectiva y abriendo las puertas a la creación de un número creciente de regulaciones, acuerdos, estándares, métricas e instrumentos en diferentes latitudes del planeta. A nivel local, un número también creciente de iniciativas están en marcha, ofreciendo soluciones que recuerdan que si es posible cambiar la trayectoria y que tenemos a disposición todo lo necesario.

Ahora el reto está en la implementación y la financiación. Para ello, sigue faltando, no tanto capacidades, tecnologías ni recursos, sino la voluntad y liderazgo, tanto a nivel internacional como nacional, para llevar a cabo las reformas que exige una transición sin precedentes como esta.

Se requieren reformas a las reglas de juego y la reconstrucción de la arquitectura financiera global, regional y nacional, con mecanismos de financiamiento justo, incluyendo mecanismos de condonación o conversión de la deuda en inversión climática y social; sistemas fiscales transparentes que eviten la evasión y la existencia de paraísos fiscales y rápida implementación de acuerdos como los que resultaron de la pasada Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FFD4), organizada por la ONU en Sevilla el pasado mes de julio, que cerró con el Compromiso de Sevilla, el cual reconoce los desafíos actuales y pone en marcha la creación de un paquete de medidas para subsanar el déficit de financiamiento.

Colombia, con una economía rica en recursos naturales, grandes retos en materia social y un liderazgo en la región, y que cuenta con avances normativos y desarrollos en materia de finanzas sostenibles —incluida una regulación que promueve la integración de riesgos ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG), una taxonomía verde, la existencia de actores relevantes en el ecosistema financiero con interés en la emisión de bonos y otras transacciones sostenibles, y espacios de concertación público-privada—, está posicionada para avanzar, aunque requiere de un gran acuerdo nacional entre las diferentes fuerzas políticas y económicas alrededor de una visión común y unas prioridades alineadas con los ODS, el Acuerdo de París, el Marco de Biodiversidad y otros instrumentos relevantes. Esto permitiría orquestar una estrategia clara, coherente y audaz que movilice capital público y privado a la escala de las necesidades y, en paralelo, continuar influyendo en las negociaciones globales y redirigiendo esfuerzos en la dirección requerida.

A corto plazo, el país puede avanzar en diferentes frentes. Por un lado, garantizando la robustez, ambición, coherencia e integración de sus metas consagradas en documentos como las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), que incluyen los compromisos climáticos para lograr las metas de reducción que sugiere el Acuerdo de París; la Estrategia y Plan de Acción Nacional sobre Biodiversidad (NBSAP), que define la ruta para cumplir con sus compromisos bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica; y su estrategia de cumplimiento de los ODS. La desarticulación entre estos documentos y los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y el presupuesto nacional, es una gran barrera que debe resolverse a través de mecanismos de coordinación y articulación interministerial, con otros sectores y con sistemas de información de calidad que eviten que las estrategias y planes se operen en silos, que los resultados se atomicen o diluyan y que los fondos públicos y/o privados se destinen a actividades contraproducentes para el clima, la biodiversidad y los ODS. Uno de los cambios más importantes será la integración entre apuestas sociales, climáticas y de biodiversidad en las políticas públicas y los instrumentos financieros.

Por otro lado, el país debe reforzar la implementación del Acuerdo de Escazú, asegurando que las estrategias y políticas sean participativas y transparentes, e incluyendo en la conversación a organizaciones afrodescendientes, indígenas, campesinas y de mujeres y, en particular, a quienes defienden el territorio, cuya protección es extremadamente limitada.

Finalmente, se deben tomar decisiones estratégicas que definan las prioridades en las que se concentrarán los esfuerzos en los próximos años, y que deberían reflejar aquellos ecosistemas y zonas geográficas, sectores de la economía y comunidades más críticas y vulnerables. Esto debería ir acompañado de un paquete de reformas que permita crear estrategias y programas nacionales, con participación de comunidades, academia y sector privado, para estructurar y/o identificar y acompañar proyectos bancables, fortalecer los instrumentos de mitigación del riesgo (garantías, seguros soberanos o paramétricos, financiamiento combinado) y adoptar modelos creativos que permitan diseñar instrumentos confesionales para cofinanciar proyectos de adaptación y restauración clave en el marco de un reducido espacio fiscal.

Por supuesto, consolidar y armonizar la reglamentación y la implementación, por ejemplo, de la taxonomía verde, con orientaciones claras para sectores prioritarios, así como la integración y divulgación de riesgos sociales, climáticos y de naturaleza que orienten la toma de decisiones será fundamental.

A mediano plazo, Colombia debe reorientar su economía, pasando del extractivismo a modelos sostenibles, comunitarios y de cuidado del territorio y de las personas, priorizando las regiones más afectadas por las crisis. Aquí será clave contar con una reforma fiscal progresista y justa de redistribución los recursos que reduzca subsidios fósiles, sancione la contaminación e invierta en la transición, reconociendo y apoyando el trabajo de las comunidades locales, rurales, afrodescendientes e indígenas, y las alianzas con la academia y los movimientos sociales.

A largo plazo, el reto será consolidar la transformación y posicionar a Colombia como líder de la transición, combinando lo aprendido hasta hoy con el reconocimiento los saberes ancestrales, integrando y utilizando la tecnología en beneficio de la naturaleza y del progreso humano, y habilitando una innovación destinada a crear visiones y soluciones de futuros sostenibles.



Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Naciones Unidas. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Chancel, L., Mohren, C., Bothe, P., Muti, S., & Villaverde, P. (2025). *Climate inequality report 2025: Climate change, a capital challenge—Why climate policy must tackle ownership* (World Inequality Lab Key Report). World Inequality Lab. https://prod.wid.world/www-site/uploads/2025/10/Climate_Inequality_Report_2025_Final.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022, 19 de diciembre). *Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica: 15/4. Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (CBD/COP/DEC/15/4)*. Convenio sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-es.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia 2024*. https://colaboracion.dnp.gov.co/sites/CDDNP/Sinergia/2025/Informe_Anual_ODS_Colombia_2024.pdf
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the IPBES* (E. S. Brondizio, S. Díaz, & J. Settele, Eds.). Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831674>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023* (Edición especial). Naciones Unidas. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2024) *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2024* (Edición especial). Naciones Unidas. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2025). *Compromiso de Sevilla: Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FFD4)*. <https://news.un.org/es/events/4a-conferencia-internacional-sobre-financiacion-para-el-desarrollo>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s. f.). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. Desarrollo Sostenible. Recuperado el 17 de diciembre de 2025, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

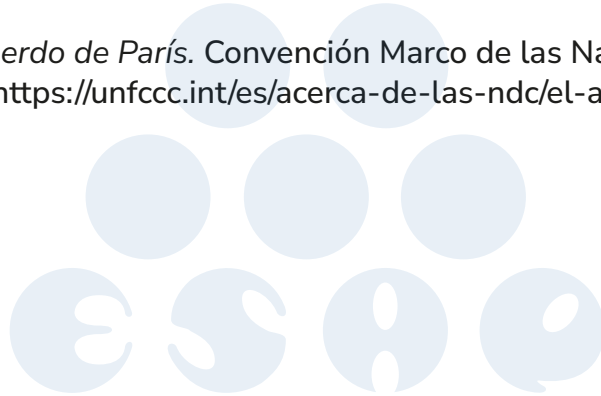
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2024. Informe sobre Desarrollo Humano 2023-24: Romper el estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Nueva York.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/generic-image/hdr2023-24reportsp.pdf>

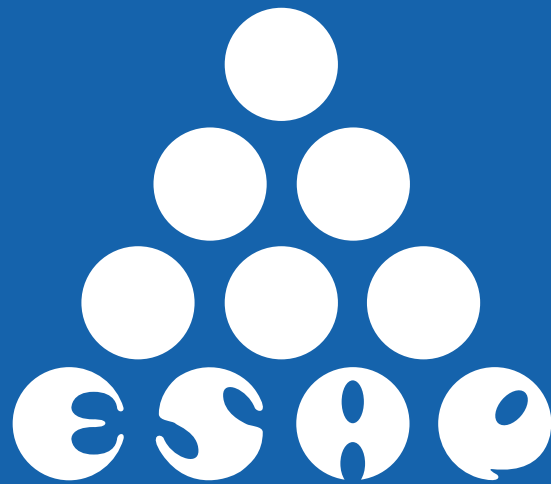
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2021). *Making Peace With Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*. PNUMA. (2021). <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2022). *Fronteras 2022: Ruido, llamas y desequilibrios*. PNUMA.
<https://www.unep.org/es/resources/fronteras-2022-ruido-llamas-y-desequilibrios>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2025). *Global Environment Outlook 7 (GEO-7)*. PNUMA.
<https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-7>

UNFCCC. (2015). *Acuerdo de París*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>





**ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**