

GEF  
COUNTRY  
PORTFOLIO  
STUDY

# El Salvador (1994–2010)

## Main Conclusions and Lessons Learned

## Principales conclusiones y lecciones aprendidas



APRIL 2012



**Global Environment Facility**

**Evaluation Office**

## **Country Portfolio Study: El Salvador (1994–2010)**

### **Main Conclusions and Lessons Learned**

**April 2012**

*(The main conclusions and lessons learned  
of this study were presented to the  
GEF Council in May 2011.)*

Evaluation Report No. 67

© 2012 Global Environment Facility Evaluation Office  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Internet: [www.gefeo.org](http://www.gefeo.org)  
Email: [gefevaluation@thegef.org](mailto:gefevaluation@thegef.org)

All rights reserved.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the GEF Council or the governments they represent.

The GEF Evaluation Office does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the GEF concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

### **Rights and Permissions**

The material in this work is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The GEF encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly.

ISBN-10: 1-933992-40-9

ISBN-13: 978-1-933992-40-2

### **Credits**

*Director of the GEF Evaluation Office:* Robert D. van den Berg

*Team Leader:* Carlo Carugi, Senior Evaluation Officer, GEF Evaluation Office

*Task Manager:* Anna Vighh, Senior Evaluation Officer, GEF Evaluation Office

*Editing and design:* Nita Congress

*Cover photo:* Jiquilisco Bay in San Dionisio municipality, Usulután Department, El Salvador, by Anna Vighh, GEF Evaluation Office

Evaluation Report No. 67

A FREE PUBLICATION

# Contents

*This printed publication only includes the items listed in black;  
the full report (volumes 1 and 2) is available at [www.gefeo.org](http://www.gefeo.org).*

<b>Foreword.....</b>	<b>E-iii</b>
<b>Acknowledgments .....</b>	<b>E-v</b>
<b>Abbreviations .....</b>	<b>E-vi</b>
<b>Main Conclusions and Lessons Learned .....</b>	<b>E-1</b>
Background and Objectives.....	E-1
Methodology .....	E-2
Scope and Limitations.....	E-3
Overview of the GEF Portfolio.....	E-4
Conclusions.....	E-5
Lessons Learned .....	E-10
<b>Prólogo.....</b>	<b>S-i</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>S-iii</b>
<b>Siglas y abreviaturas.....</b>	<b>S-iv</b>
<b>Principales conclusiones y lecciones aprendidas .....</b>	<b>S-1</b>
Antecedentes y objetivos.....	S-1
Metodología.....	S-2
Alcance y limitaciones .....	S-3
Revisión de la cartera de proyectos del FMAM.....	S-4
Conclusiones generales.....	S-5
Lecciones aprendidas .....	S-11
<b>2. Marco y contexto del estudio</b>	
2.1 Contexto nacional	
2.2 Contexto ambiental	
2.3 Marco jurídico y ambiental del país	
2.4 La cartera de proyectos del FMAM	

### **3. Resultados del apoyo del FMAM**

- 3.1 Beneficios ambientales globales por área focal y multifocal
- 3.2 Logros en beneficios ambientales nacionales
- 3.3 Beneficios nacionales tangibles
- 3.4 Efectos catalizadores y de reproducción

### **4. Pertinencia del apoyo del FMAM**

- 4.1 Apoyo del FMAM y prioridades nacionales en materia de desarrollo sostenible y medio ambiente
- 4.2 Apoyo del FMAM y convenios y convenciones de alcance mundial y otros acuerdos internacionales
- 4.3 Protagonismo de los países

### **5. Eficiencia del apoyo del FMAM**

- 5.1 Tiempo, esfuerzo y recursos financieros
- 5.2 Funciones y responsabilidades y el mecanismo de coordinación del FMAM
- 5.3 Coordinación y Sinergias

### **Anexos**

- A. Términos de referencia estándares para los estudios de la cartera de proyectos del FMAM en los países
- B. Matriz de evaluación
- C. Listado de proyectos financiados por el FMAM para El Salvador
- D. Emplazamientos visitados
- E. Personas entrevistadas

### **Bibliografía**

### **Figuras**

- 2.1 Línea de tiempo
- 2.2 Cartera de proyectos nacionales por tipo y nivel de financiamiento

### **Tablas**

- 1.1 Cartera nacional del FMAM en El Salvador por área focal y financiación
- 2.1 Cartera nacional del FMAM en El Salvador por etapa de proyectos
- 2.2 Proyectos aprobados (finalizados y en ejecución) nacionales, regionales y globales del FMAM en El Salvador

## **Volumen 2: Documento técnico: Revisión de Efectos Directos a Impactos—Promoviendo la Conservación de la Biodiversidad en Cafetales**

This study, the first of its kind undertaken by the Evaluation Office, was one of two country portfolio studies conducted in 2011 examining Global Environment Facility (GEF) support in the Latin America and the Caribbean region. The El Salvador Country Portfolio Study was conducted in collaboration with a parallel country evaluation being conducted by the Evaluation Office of the United Nations Development Programme (UNDP) in El Salvador. The rationale behind this approach was that, in El Salvador, UNDP is the main GEF Agency implementing projects; from the UNDP point of view, the GEF is one of its main funders in El Salvador. This collaboration between the two offices enabled a more informed evaluation, a lower evaluation burden on the country, and cost savings in the evaluation effort.

This report provides information in three key areas:

- The results and sustainability of GEF support to El Salvador
- The relevance of such support to the GEF mandate and national sustainable development policies and priorities
- The efficiency of GEF support

Concerning results achieved, the study found that the GEF has played an important role in supporting El Salvador in complying with its obligations under the relevant global conventions and in the

generation of national strategies, but that its contribution has been smaller in strengthening the country's legal framework. The study also found that the GEF has made an important contribution toward capacity building in environmental management within the country's environmental authority. However, the global benefits achieved by GEF projects are still modest or uncertain. The majority of the country's national and regional projects are at an early stage of execution, making determination of global benefits premature. In the case of completed projects, the information necessary for verifying the scope of benefits achieved is not available.

The study found that GEF support in El Salvador has been relevant to environmental priorities, the mandate of the international conventions, and the GEF mandate, especially regarding biodiversity, mitigation of climate change, and persistent organic pollutants. On the other hand, there is less relevance regarding international waters and adaptation to climate change, and GEF activities are not addressing land degradation at all.

Analysis of the efficiency of GEF support indicates that proposal preparation has improved, but weak points remain. In terms of the length of time required in the project preparation process up to approval, efficiency has improved in the latest cycles (GEF-3 and GEF-4) because of strengthened national capacity coupled with improvement

of the GEF guidelines. Among the weaknesses that have affected the efficiency of proposal preparation are staff rotation within the environmental authority and the limited time available on the part of the GEF focal point. The efficiency of project implementation is variable. Efficiency as measured in terms of preparation costs has been variable, and efficiency as measured by the cost-benefit ratios of the projects executed has been adequate.

The GEF Evaluation Office and the GEF operational focal point invited a large number of stakeholders to present a synthesis of the study findings in February 2011 in San Salvador. During the workshop, the context and methodology were presented as well as the preliminary findings and

lessons. The feedback received was highly constructive and comments have been incorporated into this report as appropriate. A summary of this document was presented to the GEF Council in May 2011.

The GEF Evaluation Office would like to thank all who collaborated with the study. I would also like to thank all those involved for their support and useful criticism. Final responsibility for the report remains firmly with this Office.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rob D. van den Berg', with a long horizontal line extending to the right.

Rob D. van den Berg  
Director, GEF Evaluation Office



## Acknowledgments

---

This report was prepared by an evaluation team managed by Anna Viggh, Senior Evaluation Officer of the GEF Evaluation Office, and composed of Clemencia Vela, consultant, and Maria Soledad MacKinnon, research assistant at the GEF Evaluation Office. Carlo Carugi, Senior Evaluation Officer and Team Leader for country portfolio evaluations in the GEF Evaluation Office, provided overall guidance for the evaluation. Government officials of El Salvador were very supportive and provided full cooperation to this evaluation.

An aide-mémoire containing key preliminary findings was presented in San Salvador in February 2011 to national stakeholders, including representatives of the national government, the GEF Agencies, nongovernmental organizations, and other civil society partners and academia. The feedback received was highly constructive, and the comments have been incorporated into this report as appropriate.

## Abbreviations

---

CPE	country portfolio evaluation	POP	persistent organic pollutant
CPS	country portfolio study	ROtI	review of outcomes to impacts
GEF	Global Environment Facility	SGP	Small Grants Programme
MARN	Ministry of Environment and Natural Resources	UNDP	United Nations Development Programme
NGO	nongovernmental organization		

All dollar amounts are U.S. dollars unless otherwise indicated.

# Main Conclusions and Lessons Learned

## Background and Objectives

The country portfolio studies (CPSs) of the Global Environment Facility (GEF) constitute another line of work in addition to the country portfolio evaluations (CPEs) that are one of the main streams of work of the GEF Evaluation Office.<sup>1</sup> An analysis of the results and performance of the GEF portfolio at the country level can provide useful information both for the GEF Council and for the countries concerned. The relevance and utility of CPEs is bound to increase during GEF-5 with the increased emphasis on country ownership and country-driven portfolio development.<sup>2</sup> CPSs complement CPEs and provide additional coverage for the country portfolios, although their scope and approach are narrower. These studies are carried out where an opportunity arises to collaborate with a GEF Agency when it conducts an evaluation on a national level. In the present case of El Salvador, that agency is the United Nations Development Programme (UNDP) through its assessment of development results. This approach enables the Evaluation Office to examine a country's GEF portfolio with a relatively smaller outlay

<sup>1</sup> CPEs were carried out in the following countries during GEF-4: Costa Rica, the Philippines, Samoa, Benin, Cameroon, Madagascar, South Africa, Egypt, Syria, Moldova, and Turkey.

<sup>2</sup> GEF-1: 1994–98; GEF-2: 1998–2002; GEF-3: 2002–07; GEF-4: 2007–10; GEF-5: 2010–14.

of costs and consulting effort, which reduces the burden the countries would have to bear if the evaluations were done independently. At the same time, an advantage is realized in terms of enhanced familiarity with and understanding of processes through the exchange of information and cooperation between the evaluation teams.

The purpose of CPEs and CPSs is to provide the GEF Council with an assessment of how GEF support is implemented at the country level, a report on results from GEF support, and an assessment of how this support is linked to national environmental and sustainable development agendas as well as to the GEF mandate of generating global environmental benefits within its focal areas. The objectives of these studies are as follows:

- To independently evaluate the relevance and efficiency of GEF support in a country from several points of view: national environmental frameworks and decision making, the GEF mandate and the achievement of global environmental benefits, and GEF policies and procedures
- To evaluate the effectiveness and results of completed and ongoing projects in each relevant focal area
- To provide additional evaluative evidence for other evaluations carried out or sponsored by the GEF's Evaluation Office

- To provide feedback and knowledge sharing to (1) the GEF Council in its decision-making process to allocate resources and to develop policies and strategies, (2) the country on its participation in the GEF, and (3) the various agencies and organizations involved in the preparation and implementation of GEF support

## Methodology

The El Salvador CPS was conducted by an evaluation team composed of a leader from the GEF Evaluation Office and an international consultant. This team commenced work in October 2010 and finished in April 2011. The team had experience in drafting sustainable development strategies, evaluation methods, and the GEF. The CPS methods included a combination of qualitative and quantitative techniques and tools. It also included the use of triangulation for cross-analysis of information in order to gain a better understanding of the achievements of GEF initiatives in El Salvador.

The qualitative evaluation consisted of (1) a review of existing documentation from the GEF, the GEF Agencies, and various government and nongovernmental offices connected with the projects; and (2) interviews with key actors, including the GEF focal point, government authorities involved in monitoring the projects, the GEF Agencies (the World Bank, the Inter-American Development Bank, and UNDP), donors, nongovernmental organization (NGOs), academia, focal points of international conventions on environmental issues, and beneficiaries and supported institutions (municipal governments, associations, and communities). In addition, field visits were organized to selected sites where projects are being or have been implemented.

The indicators used for the quantitative analyses treated the project as the analytical unit. To assess the relevance and efficiency of the GEF's contribution, indicators were used such as relevance to

national priorities and national policies, and time and cost required to prepare proposals. The indicators used to measure the GEF's results included progress toward fulfillment of the global goals of its mandate. The analysis also considered statistical and scientific sources related to environmental indicators.

Finally, a review of outcomes to impacts (ROtI) analysis was carried out for the national project Promotion of Biodiversity Conservation within Coffee Landscapes (here referred to as Coffee and Biodiversity; GEF ID 466), implemented between 1999 and 2001. An aide-mémoire was compiled with the preliminary findings and conclusions. This was presented, along with a draft version of the UNDP's assessment of development results, at a workshop in San Salvador on February 25, 2011. Participants included decision makers and executors, NGOs, and members of civil society. Comments received were taken into consideration and incorporated in the evaluation report.

In accordance with the terms of reference for GEF CPSs, the following key questions were considered in the evaluation, but only those for which sufficient information was available have been answered.

### Effectiveness, Results, and Sustainability

- What are the results (outcomes and impacts) of completed projects?
- What are the aggregated results at the focal area and country levels?
- What is the likelihood that objectives will be achieved for those projects that are still under implementation?
- Is GEF support effective in producing results related to the dissemination of lessons learned in GEF projects and with partners?

- Is GEF support effective in producing results that last over time and continue after project completion?

## Relevance

- Is GEF support relevant to the national sustainability development agenda and environmental priorities, national development needs and challenges, and action plans for the GEF's national focal area?
- Are the GEF and its Agencies supporting environmental and sustainable development prioritization, country ownership, and the decision-making process of the country?
- Is GEF support in the country relevant to the objectives linked to the various global environmental benefits in the biodiversity, climate change, international waters, land degradation, and persistent organic pollutant (POP) focal areas?
- Is the country supporting the GEF mandate and focal area programs and strategies with its own resources and/or with support from other donors?

## Efficiency

- How much time, effort, and financial resources does it take to formulate and implement projects, by type of GEF support modality?
- What role do monitoring and evaluation play in increasing project adaptive management and overall efficiency?
- What are the roles, types of engagement, and coordination among different stakeholders in project implementation?
- What are the synergies for GEF project programming and implementation among GEF Agencies, national institutions, GEF projects, and other donor-supported projects and activities?

Each of these questions is complemented by indicators, potential sources of information, and methods in an evaluation matrix for CPSs (see annex B of the full report). This matrix was used as a reference to identify relevant questions for which there was sufficient information.

## Scope and Limitations

The GEF does not explicitly establish country programs, and therefore there is no GEF framework with predetermined goals against which to assess the general outcomes of GEF support. CPSs therefore need to be adapted to some extent to the environmental needs of the country and its strategies in order to gauge the relevance of the overall outcomes of the project portfolio.

In the case of El Salvador, it was no easy task to identify the portfolio of GEF projects; this took a long time owing to the scarcity of available information, which moreover was not compiled systematically either by the Ministry of the Environment and Natural Resources (MARN) or the GEF Agencies. The evaluation team started with the GEF database and sought further information through the GEF Agencies. The team also collaborated with MARN officials and conducted interviews with current and former project directors. It was not always easy to locate these interviewees. The cooperation and information provided by the people involved in implementing the Coffee and Biodiversity project were excellent. There were serious information gaps and a glaring shortage of documents related to the project and final evaluations. There was also a shortage of national studies to help identify the impact of contributions; consequently, there were occasions where the analyses of achievement of project outcomes and impacts elicited more questions than answers.

Also, in the case of regional projects, it was hard to identify the national components, since in some cases not enough information had been passed on to the MARN offices or the GEF Agencies. The team tried to the extent possible to locate the project leaders and to organize interviews to identify the activities carried out in El Salvador and the outcomes of these. The main sources of information in this regard were again the GEF, UNDP, and project office databases.

In evaluating GEF achievements, the CPSs are not intended to assess the GEF's particular contribution to outcomes or to the environmental development process in a country; rather, they address GEF support in terms of its contribution to global achievements in association with others, examining the roles, coordination, synergies, complementarity, and exchange of knowledge among various initiatives.

Evaluating the impacts of the projects financed by the GEF was no easy task. For many projects, there was no clear or adequate description of the expected impact, and in some cases even of the outcomes of the projects. This difficulty was addressed by analyzing the context in which projects were implemented or the activities conducted or by triangulation with interviews with key actors or internal project reports, field visits, and/or analysis of the total portfolio and the ROI performed.

Lastly, the evaluation needs to be viewed in the context of the particular features of the GEF portfolio in El Salvador. GEF initiatives in El Salvador to date include a range of support and capacity-building activities that are not expected to produce any direct environmental impact, but that were conceived more as planning processes and instruments providing a framework on which to build other projects financed by the GEF or other donors. Moreover, due to the small number of completed projects (one national and two regional or global),<sup>3</sup> it is too early to properly gauge the global environmental impact of the GEF portfolio.

## Overview of the GEF Project Portfolio

Since 1994, the GEF has invested around \$11.4 million in El Salvador, with almost \$22.7 million in cofinancing. As table 1 shows, the GEF has financed 11 national projects (6 in biodiversity, 3 in climate change, 1 in POPs, and 1 multifocal). Biodiversity and climate change receive the bulk of the financing, accounting for 82 percent and 12 percent, respectively.

In addition, El Salvador has participated in 19 regional or global initiatives financed by the GEF.

<sup>3</sup> There are 10 more completed projects, but these are enabling activities or planning or capacity-building processes.

**Table 1**

### GEF Support to National Projects in El Salvador by Focal Area

Focal area	Number of projects	Funding (million \$)		Percentage of total support	
		GEF grant	Cofinancing	GEF grant	Cofinancing
Biodiversity	6	9.402	19.112	82.4	84.2
Climate change	3	1.395	3.115	12.2	13.7
POPs	1	0.431	0.396	3.8	1.7
Multifocal	1	0.185	0.085	1.6	0.4
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11.413</b>	<b>22.708</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Of these, nine are biodiversity related, focusing on the conservation of protected nature areas and biosafety; seven climate change projects focused on capacity building.

## Conclusions

### Results and Effectiveness

**Conclusion 1:** The GEF has played an important role in supporting El Salvador in complying with its obligations under the relevant global conventions and in the generation of national strategies, but its contribution has been smaller in strengthening the country's legal framework.

---

The GEF, as the financial mechanism of the Convention on Biological Diversity, the United Nations Framework Convention on Climate Change, and the Stockholm Convention on POPs, to which El Salvador is a signatory, has helped the MARN comply with its international obligations under these conventions. This support has taken various forms:

- Through its enabling activities,<sup>4</sup> the GEF has helped the MARN compile national communications for the conventions.
- Also through these activities, the GEF has supported the country in mainstreaming environmental management into the focal areas within its mandate. It did so by drawing up the first Biodiversity Strategy and producing inputs for strategies the MARN will be developing in climate change and POPs.<sup>5</sup> Note that the level of detail varies across strategies; this is partly due to the level of detail provided by the GEF in the technical guidelines for their implementation

---

<sup>4</sup> Two enabling projects in biodiversity, two in climate change, one in POPs, and one multifocal.

<sup>5</sup> Strategy proposals were drawn up with GEF funds, however these were accounted for by the MARN not as such but as GEF-funded inputs.

(e.g., the guidelines for POPs are more detailed than for the other focal areas).

- The GEF has helped the MARN strategically position certain environmental issues promoted by the conventions; for example, enabling activities have helped place issues such as POPs on the political agenda—POPs are included in the country's Five-Year Plan on Environmental and Risk Management Policy 2010–2014. Climate change has also gained prominence in recent years, and there are now several projects in progress. There has been less progress with regard to biodiversity conservation, integrated ecosystem management, and land planning (although the MARN was working in this area prior to receipt of GEF support and despite GEF support), as well as in adaptation to climate change and international waters. There has been no new work conducted on land degradation.
- The GEF also has made no major contribution to the reinforcement or generation of a framework for environmental law. Its main contribution in this respect has been to furnish inputs for the Protected Nature Areas Act approved in 2005 on the basis of information produced by initiatives such as the regional project Establishment of a Programme for the Consolidation of the Mesoamerican Biological Corridor (MBC, GEF ID 243) in El Salvador and the Coffee and Biodiversity project.
- The GEF has made occasional contributions toward strengthening the country's institutional framework, including financing enabling activities such as the National Capacity Self-Assessment—because of this activity, the MARN has been able to establish a National Action Plan to Enhance Environmental Management Capacities—and capacity-building activities in climate change and biodiversity. The GEF also offers financial support for strengthening the focal point mechanism, but El Salvador has not taken advantage of this.

**Conclusion 2: The GEF has made an important contribution toward capacity building in environmental management within the MARN.**

---

The GEF has helped reinforce environmental management capacities in the MARN. Note that capacity building does not in itself produce direct global benefits; these accrue as a subsequent outcome if such capacities can be translated into action.

Environmental management capacity building depends on various types of support:

- Through enabling activities, capacities have been created for the collection and systematization of **environmental information** for decision-making purposes. For example, inventories are compiled for various environmental purposes (biodiversity inventories, identification of greenhouse gas emissions sources and quantification of possible reductions).
- With these enabling activities and the application of the methodologies introduced by the GEF, **methodological standards** have also been set such as for identification of priorities or information gathering (e.g., the methodological framework for compiling biodiversity inventories).
- Through its planning projects<sup>6</sup> and enabling activity strategies, the GEF has helped build capacities in the MARN, designing **tools and guidelines** (including conceptual frameworks, and the definition of environmental priorities and their geographical location) that have helped lay the groundwork for other, more ambitious projects in biodiversity and climate change funded both by the GEF and other sources.<sup>7</sup> The usefulness of these tools

---

<sup>6</sup> The regional projects MBC and Capacity Building for Stage II Adaptation to Climate Change (Central America, Mexico and Cuba) (GEF ID 1060).

<sup>7</sup> The Inter-American Development Bank, the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), the International Union for

has varied. The regional MBC project (which identified the zones required to establish spatial connectivity between national protected areas) laid the groundwork for subsequent larger scale projects and for the selection of work zones in the Small Grants Programme (SGP). On the other hand, the results of the regional Capacity Building for Stage II Adaptation to Climate Change project (which identified flood zones on the Lower Lempa for infrastructure planning) were used only as long as the mayors who were involved in the process remained in office.

- The GEF has helped build capacity for identifying global/national environmental benefits and using tools for planning and monitoring (such as establishing baselines, using logframes), through the preparation and subsequent implementation of projects. This capacity building is ongoing, for GEF standards are continually being improved as a result of periodic evaluations. Capacity building in the MARN has been especially important in that the agency has been responsible for close monitoring of many projects (some projects require the MARN's approval in order for disbursements to be made to the coordinating unit). A persistent drawback is the turnover of qualified personnel, which affects continuity in project preparation and monitoring and compels the GEF Agencies to provide constant staff training on GEF guidelines. Another drawback, which has been noted by the authorities, is that several project executors have been external consultants, thus reducing the possibility of internal capacity building.
- Participation by focal points or their delegates in the convention conferences of the parties has helped build capacity.

---

Conservation of Nature (IUCN), the U.S. Agency for International Development, the French and Finnish governments, the European Union, the Fund for the Americas Initiative (FIAES), and the El Salvador Environmental Fund (FONAES).



- The GEF has also built environmental management capacities in other government institutions (e.g., PROCAFÉ, or the National Coffee Council) by involving them in project implementation. The Mainstreaming Biodiversity Management into Fisheries and Tourism Activities Carried out in Coastal /Marine Ecosystems project (GEF ID 3863), which has yet to commence, is intended to build similar capacity within the Ministry of Tourism and the Fisheries Secretariat through the synergy of biodiversity management in fishing and tourist activities.

**Conclusion 3: The global benefits achieved by GEF projects are still modest or uncertain.**

The global benefits achieved thus far have been modest or uncertain. This is because most of the national and regional projects are in the early stages of implementation. In the case of completed projects, the information needed to determine the extent of benefits is lacking.

In biodiversity, projects have been implemented along three lines of action, but in none of them is it possible to determine with any certainty what global benefits have been achieved. These lines are (1) projects intended to reinforce national protected areas, which are ongoing and have not yet begun to produce global benefits;<sup>8</sup> (2) a regional project in Central America intended to raise environmental awareness through media, about whose impacts there is no information available; and (3) 6 biodiversity projects, 1 international waters project, and 77 SGP projects, all of which are intended to promote conservation through sustainable production projects. Of these, only the medium-size Coffee and Biodiversity project has

<sup>8</sup> These projects provide support for the demarcation of national protected areas with a view toward legalization and settlement of land disputes, and for the creation of institutional frameworks for trinational management of two priority cross-border areas.

been completed along with the SGP inputs. The former was implemented under the close supervision of coffee producers, who were provided with technical assistance and inputs. The project was a great success in that not only were its stated goals accomplished, but other goals as well that had not originally been taken into account. A considerable amount of information was compiled on the species inhabiting coffee plantations and on native forests, and the institutions that implemented the project have continued this work since its conclusion. However, it is not yet possible to properly gauge the level of impact on the conservation of globally significant biodiversity.

Regarding the SGP projects, there is even less information on which to evaluate global effects. The projects that recently commenced also lack indicators by which to predict expected global benefits, particularly about the status of populations or sustainably managed ecosystems. This is especially true of projects that feature micro-credits or donations to private or communal initiatives and that do not particularly provide on-the-ground technical assistance or collect information with which to determine their effects on ecosystems. It is expected that the beneficiaries of such projects will become more environmentally aware and ally themselves with the MARN in pursuit of conservation goals; however, there is little evidence of such an outcome since the beneficiaries fail to perceive the importance of the MARN's role in their receipt of financial inputs (donations).

In the international waters focal area, major global benefits were reported at the conclusion of the Regional Program of Action and Demonstration of Sustainable Alternatives to DDT for Malaria Vector Control in Mexico and Central America (GEF ID 1591): 60 tons of DDT were destroyed, and the effectiveness of alternative procedures in combating malaria was demonstrated.

In the climate change focal area, proposals for climate change mitigation have been promoted through four projects. Only one of these has been completed,<sup>9</sup> and there is no information available by which to determine global impact. Meanwhile, the other three climate change projects<sup>10</sup> are in the early stages of implementation and have produced no global benefits so far, nor any estimates of tonnes of carbon dioxide emissions reductions that are anticipated for El Salvador. The SGP also offers the opportunity to produce global benefits from community actions in the climate change focal area. However, it lacks records from which to determine the benefits achieved.

## Relevance<sup>11</sup>

**Conclusion 4:** *The GEF contribution has been relevant to El Salvador's environmental priorities, the mandate of the international conventions, and the GEF mandate, except with regard to combating land degradation.*

---

The GEF's projects are relevant—that is, they are in line with the GEF's mandate and with the global benefits they promote. All the initiatives fall

---

<sup>9</sup> The regional project Creation and Strengthening of the Capacity for Sustainable Renewable Energy Development in Central America (GEF ID 27).

<sup>10</sup> The national project Energy Efficiency in Public Buildings (EPPB) (GEF ID 3901) and the regional projects Accelerating Renewable Energy Investments through CABEI [Central American Bank for Economic Integration] in Central America (GEF ID 975) and Regional Program on Electrical Energy Efficiency in Industrial and Commercial Service Sectors in Central America (GEF ID 1899).

<sup>11</sup> According to the evaluation terms of reference, the key questions relating to relevance revolve around whether the GEF portfolio has been relevant to national policies, national environmental priorities, and the GEF mandate to achieve global environmental benefits. Also considered in connection with relevance is the priority accorded to various focal areas as evidenced by the number of projects financed.

within one or more of the focal areas established by the GEF and meet the criteria for the generation and subsequent implementation of proposals.

The interventions have been appropriate for the environmental problems involved and have succeeded in placing environmental issues within the GEF's mandate on the political agenda, particularly with regard to biodiversity (such as reinforcement of the Mesoamerican Biological Corridor), mitigation of climate change (which is now recognized as such but before was considered within the global issue of air pollution), and POPs (which are now explicitly included in the five-year plan, whereas before they were lumped under the general heading of waste). On the other hand, relevance is weak with regard to international waters and adaptation to climate change and the lack of action in the land degradation focal area. Another weakness is the lack of synergy among the different environmental focal areas, given that each project addresses one focal area independently. The strategy proposed by the present government is—very wisely—to present a multifocal proposal to GEF-5 that will embrace various environmental goals; note, however, that achieving synergy across different environmental areas requires more than simply putting forward multifocal proposals if these address the various subject areas as stand-alone components. The expected synergy lies in the ability to exploit those aspects that may lead to a holistic approach to the environment, considering the life cycle (positive and negative effects) of various activities and the load-sustaining capacity of the ecosystems (in view of the population size and the levels of impact produced by those populations), the resilience of ecosystems, and susceptibility to natural disasters. To achieve this balance between a thematic approach and one that embraces the various focal areas and environmental elements is difficult and requires professionals with a thorough understanding of the subject matter, so that these ideas can not only come together on the ground

but also achieve a systematic approach at various levels of public administration—national, regional/departmental, and local.

The actions undertaken are also relevant to the plans of the government of El Salvador (for 1999–2004, 2004–09, and 2010–15), and are consistent with the country’s environmental strategies (which have been developed during those periods with financial support from the GEF). However, the level of GEF effort and funding has not always precisely addressed the priorities defined in these plans and strategies. For example, the approach to biodiversity adopted in the Government Plan for 1999–2004 stresses reinforcement of the national protected areas, while GEF projects in this area began in GEF-3. While the present government is seeking to promote adaptation to climate change, several GEF activities address climate change mitigation.

The priorities and approaches of the government plans and GEF funding have evolved over the various GEF phases (GEF-1 to GEF-4). For example, new areas have been included in the government plans as a result of processes financed by the GEF (such as POPs as mentioned above or the inclusion of mangrove conservation). There have also been changes in the approaches and strategies adopted in the GEF’s contributions. In GEF-1 and GEF-2, there were more biodiversity projects, and within that area more emphasis on conservation outside national protected areas by means of sustainable management strategies. GEF-3 and GEF-4 included two projects supporting national protected area consolidation (one national and one regional), but still placed more emphasis on sustainable management outside the national protected areas (through medium- and full-size projects and through SGP projects). In GEF-3 and GEF-4, there are more climate change initiatives (chiefly addressing climate change mitigation, with much less emphasis on adaptation). The most recent projects reveal a trend toward a

market approach, supporting credit lines/donations for private or community activities involving trade schemes with biodiversity or energy efficiency services. On the other hand, there is not much evidence of technical assistance or knowledge building based on scientific/technological methods as in the first GEF project (Coffee and Biodiversity).

A priority of global and national significance was not addressed because its realization was contingent on the country acquiring a loan at a time when the legislature had decided to halt the country’s growing indebtedness. Thus, despite having invested a considerable amount of time and resources in preparing the proposal, with the cancellation of the Promoting Payments for Environmental Services project, the GEF lost the opportunity to make a contribution to an issue of singular importance for El Salvador—given that the budget for national protected area management is very small and such areas have no system for collecting payments for the environmental services offered. The situation is so critical that, for instance, the power supply to the Montecristo National Protected Area was cut off for several months because it was unable to pay the electricity bill when, ironically enough, it supplies the water source for the country’s largest hydroelectric plant. Another example is the coffee groves that are located in highly vulnerable areas and protect the river basins. The owners would work to conserve them if they received some compensation for the environmental services they provide.

## Efficiency

**Conclusion 5:** Efficiency in proposal preparation has improved but weak points remain, and the efficiency of project implementation is variable.

Efficiency in project preparation, in terms of the length of time required up to project approval,

has improved over the last two cycles (GEF-3 and GEF-4) as national capacities have been built and the GEF's guidelines have improved. Among the weaknesses affecting the efficiency of project preparation are staff turnover in the MARN and the limited amount of time at the disposal of the focal point, which is normally a high-level authority. It is important that the focal point be a senior-level official for purposes of making political decisions and issuing guarantees, but it is also desirable to appoint technical personnel with sufficient decision-making authority to represent the focal point in project preparation and monitoring. Efficiency with regard to project preparation costs has been variable, ranging from efforts with no financial costs (although with costs in terms of personnel time) to the largest investment of \$350,000 for the environmental services project, which was ultimately canceled in the final phase of the project approval process.

Efficiency in terms of the cost-benefit of completed projects has been acceptable. The efficiency of enabling activities has, in general, been high since the country's environmental authority has been strengthened with relatively small investments. The cost-benefit of the Coffee and Biodiversity project was also excellent: with only a middle rate of financing, a durable process was set in motion for certified environmentally friendly coffee production. The efficiency of regional projects has been variable. Those that have promoted regional planning processes and the development of information and capacity building have been more efficient than those that have entailed isolated actions in the field and with communities.

The SGP procedure for proposal selection is efficient in terms of the time required; however, the national and global benefits need to be examined in more depth to provide a cost-benefit analysis of actual outcomes.

## Lessons Learned

Following are the most important lessons that have been learned.

### **Lesson 1: Communities either see the environmental authority as a partner in or an obstacle to environmental management.**

---

The communities in areas adjoining national protected areas say they perceive the environmental authority as an obstacle because of the permits required for owners to undertake activities on the properties. One strategy that would help to change this perception is for the executors/donors involved in projects to promote the message that the environmental authority (the MARN) plays an important part in securing the funds received for the privilege of occupying areas of ecological importance, to affix their logos alongside the MARN's and/or for executors to use headgear or shirts with the MARN logo. A positive perception of the MARN would encourage communities to become its allies in environmental management and stop seeing their principal interest in this regard as chiefly related to the economic benefits they receive for the use of these resources.

### **Lesson 2: A project's effectiveness and efficiency (cost-benefit) in generating global benefits are directly related to the technical quality of the project interventions.**

---

The actions that have proven most effective and efficient are those that have received scientific/technical support, for example: (1) they have been underpinned by formal scientific research carried out by academic institutions or with academic-community collaboration,<sup>12</sup> (2) the people coordinating implementation have had advanced formal

---

<sup>12</sup> For instance, the University of El Salvador conducted research on the handling of shells in mangrove

academic training,<sup>13</sup> and (3) project activities have included the collection of technical information to verify achievement of global objectives.<sup>14</sup> The opposite tends to be the case where there has been no technical input in specific subject areas.

**Lesson 3: The lack of procedures for systematizing and publicizing successful projects can result in positive or negative effects when they are replicated in other contexts.**

---

To increase efficiency (in terms of time) in the preparation of proposals, project ideas are commonly exchanged within GEF Agency networks; however, as there is no protocol for systematizing the contexts in which a successful action has been implemented, there is a risk that replicating actions in other contexts will lead to different outcomes. For example, in El Salvador, the major efforts being made to promote the conservation of biodiversity in coffee plantations and small patches of native forest on farmsteads are a response to the fact that most of the country's native forests have disappeared. The situation is different in countries with large areas of surviving native forest. In that light, the criteria for certification of sustainable coffee need to be reviewed.

---

forests that was subsequently used by NGOs, communities, and the SGP.

<sup>13</sup> The director of the Coffee and Biodiversity project has postgraduate degrees from prestigious universities (Oregon State University and the Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores of Monterrey). Similarly, the implementing institutions PROCAFÉ and Salvanatura have strong research backgrounds in, respectively coffee production and biology.

<sup>14</sup> The Coffee and Biodiversity project and the regional project Biodiversity Conservation in Coffee: Transforming Productive Practices in the Coffee Sector by Increasing Market Demand for Certified Sustainable Coffee (GEF ID 2371) have promoted major scientific research aimed at a fuller understanding of the global benefits to biodiversity. Notwithstanding, more information is still needed.

**Lesson 4: The conditions connected with cofinancing loans can prevent adequate attention being given to GEF priority requirements.**

---

The need to have cofinancing in the form of a loan or linked to the loan portfolio of the GEF Agencies (the World Bank, the Inter-American Development Bank) can affect the GEF's ability to achieve the global benefits it is mandated to pursue (1) through an inability to address identified environmental priorities, and (2) because the GEF's evaluations are restricted to its own donations and hence it cannot follow up on the positive or negative results of a loan. In this respect, there is a need to examine whether the requirement of certain kinds of cofinancing constitutes real cofinancing to meet GEF goals or whether GEF funds constitute cofinancing to increase public borrowing by countries.

**Lesson 5: The lack of an integrated approach diminishes capacity to obtain global and national environmental benefits.**

---

While funding is channeled through focal areas, it does provide the opportunity to promote a holistic approach to the environment, especially funding that supports capacity building. However, most actions are treated as entailing separate subject areas (even in initiatives that include actions in different focal areas).

In view of the critical level of vulnerability to natural hazards and the critical state of degradation of its natural resources—including biodiversity—El Salvador needs to pay more attention to integrated ecosystem management. This missed opportunity affects project sustainability and effectiveness. Note that to overcome this weakness it is not sufficient to design multifocal projects if these treat different issues separately.

A related key aspect is the current practice of implementing “sustainable” initiatives by commu-

nities or associations that are selected for support through competitive calls for proposals. This system has proven successful in carrying forward specific actions in certain associations. However, there is a clear need for a more programmatic approach that addresses the environmental concerns in regions with endangered ecosystems.

**Lesson 6: Greater connectivity between protected areas and areas where coffee is produced using environmentally friendly methods could decrease inbreeding in isolated and low-mobility populations and enhance the value of coffee certification as a tool for biodiversity conservation.**

To obtain certification as sustainable and biodiversity friendly, enterprises producing shade-grown coffee must have at least 10 tree species (native or otherwise) and 40 percent plant cover. These producers are allowed to clear any remnants of native forest as long as they have a management plan approved by the appropriate authorities. However, surveys conducted as part of GEF projects showed that these patches of native forest contributed more to conservation than the coffee groves, as most threatened

or endangered bird species (34 out of 39) in the El Imposible and Los Volcanes national protected areas inhabited only patches of native forest, and only five were species also found in coffee groves. Therefore, the value of biodiversity-friendly coffee certification would be enhanced if more emphasis were placed on conservation of native patches and their clearing prevented, even if producers have permission from the appropriate environmental authorities. In addition, in future GEF projects, the existing connections between native forest patches should be defined in more detail to reinforce the biological corridors between national protected areas.

Specimens of Great Curassow (*Crax rubra*) with deformations have been spotted in the vicinity of the El Imposible national protected area. It is feared that these are products of endogamy due to the reduced size of the areas and the small numbers of individuals in the populations of some species. Therefore, in future initiatives, the GEF should include actions to renew the gene pool through artificial crossings with individuals from other protected areas.

Este estudio, el primero que la Oficina de Evaluación llevara a cabo, fue uno de los dos estudios de la cartera de proyectos en el país realizado en el año 2011 analizando el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en la región de América Latina y el Caribe. El estudio de la cartera de proyectos de El Salvador se realizó en colaboración con una evaluación en paralelo del país llevada a cabo por la Oficina de Evaluación en El Salvador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El fundamento de este enfoque es que en El Salvador, el PNUD es la principal organismo del FMAM en la ejecución de los proyectos, mientras que desde el punto de vista del PNUD, el FMAM es uno de los principales proveedores de fondos al PNUD en El Salvador. Esta colaboración entre las dos oficinas permitió una evaluación más informada, una carga menor de esfuerzo para el país, y ahorros en los costos del esfuerzo de evaluación. Este informe proporciona información en tres áreas clave: (1) los resultados y la sostenibilidad del apoyo del FMAM a El Salvador, (2) la importancia de ese apoyo al mandato del FMAM y las políticas y prioridades nacionales de desarrollo sostenible, y (3) la eficiencia del apoyo del FMAM.

En relación a los resultados alcanzados, el estudio encontró que el FMAM ha desempeñado un papel importante en el apoyo a El Salvador en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de las convenciones internacionales pertinentes, y en la

generación de estrategias nacionales, pero su contribución ha sido menor en el fortalecimiento del marco legal del país. El estudio también encontró que el FMAM ha hecho una contribución importante hacia la creación de capacidades en la gestión ambiental dentro de la autoridad ambiental del país. Sin embargo, los beneficios globales obtenidos por los proyectos del FMAM son todavía modestos o inciertos. La mayoría de los proyectos nacionales y regionales del país están en una etapa temprana de la ejecución, por lo que la determinación de los beneficios globales es prematura. En el caso de los proyectos terminados, la información necesaria para verificar el alcance de los beneficios obtenidos no está disponible.

El estudio encontró que el apoyo del FMAM en El Salvador ha sido relevante para las prioridades ambientales, el mandato de las convenciones internacionales y el mandato del FMAM, especialmente en relación con la diversidad biológica, la mitigación del cambio climático y los contaminantes orgánicos persistentes. Por otro lado, hay menos congruencia con respecto a las aguas internacionales y la adaptación al cambio climático y las actividades del FMAM no abarcan la degradación del suelo.

El análisis de la eficiencia del apoyo del FMAM indica que la preparación de propuestas ha mejorado, pero sigue teniendo puntos débiles. En cuanto a la duración del tiempo requerido en el proceso de preparación del proyecto hasta

su aprobación, la eficiencia ha mejorado en los últimos ciclos (FMAM-3 y el FMAM-4) a causa del fortalecimiento de la capacidad nacional en relación con una mejora en las directrices del FMAM. Entre las debilidades que han afectado a la eficiencia de la preparación de la propuesta se encuentran la rotación del personal dentro de la autoridad ambiental y el limitado tiempo disponible por parte del punto focal del FMAM. La eficiencia de la ejecución del proyecto es variable. La eficiencia medida en términos de los costos de preparación ha sido variable también, y la eficiencia, medida con relación al costo-beneficio de los proyectos ejecutados ha sido adecuada.

La Oficina de Evaluación del FMAM y el punto focal operacional del FMAM invitaron a un gran número de partes interesadas en la presentación de una síntesis de las conclusiones del estudio de febrero de 2011 en San Salvador. Durante el taller, se presentó una Ayuda memoria con el contexto y

la metodología, así como las conclusiones y lecciones preliminares. La información recibida y discusión fue muy constructiva y comentarios se han incorporado a este informe, según corresponda. Un resumen de este documento fue presentado al Consejo del FMAM en mayo de 2011.

La Oficina de Evaluación del FMAM gustaría agradecer a todos los que colaboraron con el estudio. También me gustaría dar las gracias a todos los participantes por su apoyo y comentarios. La responsabilidad final de este informe se mantiene firmemente con esta Oficina.



Rob D. van den Berg  
Director de la Oficina de Evaluación del FMAM



## Agradecimientos

---

El presente informe ha sido preparado por un equipo liderado por Anna Vigg, Oficial Superior de Evaluación de la Oficina de Evaluación del Fondo Para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y compuesto por la consultora Clemencia Vela y por la asistente de investigación de la Oficina de Evaluación del FMAM, Soledad MacKinnon. Carlo Carugi, Oficial Superior de Evaluación y Líder de Equipo para las Evaluaciones de la cartera de proyectos de los países en la Oficina de Evaluación del FMAM, proporcionó orientación general para la evaluación. Las

autoridades del gobierno de El Salvador fueron un gran apoyo y ofrecieron plena cooperación en esta evaluación. Una Ayuda memoria que contiene los resultados preliminares principales se presentó en San Salvador en febrero de 2011, a las partes interesadas nacionales, incluidos los representantes del gobierno nacional, las agencias del FMAM, las organizaciones no gubernamentales y otros socios de la sociedad civil y la academia. La información recibida fue muy constructiva y los comentarios han sido incorporados a este informe, según corresponda.

## Siglas y abreviaturas

---

ANP	área nacional protegida	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
BM	Banco Mundial	ONG	organización no gubernamental
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
COP	compuestos organoclorados persistentes	PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
ECPP	evaluaciones de la cartera de proyectos del FMAM en los países	ROtI	Revisión de Efectos Directos a Impactos
EsCOP	estudio de la cartera de proyectos del FMAM en los países		

Todas las cantidades en dólares son dólares estadounidenses a menos que se indique lo contrario.

# Principales conclusiones y lecciones aprendidas

## Antecedentes y objetivos

Los estudios de la cartera de proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en los países (EsCOP) constituyen una línea de trabajo adicional a las evaluaciones de la cartera de proyectos del FMAM en los países (ECOP), que son uno de los principales temas de trabajo de la Oficina de Evaluación del FMAM<sup>1</sup>. El análisis de los resultados y del desempeño de la cartera del FMAM a escala nacional proporciona información útil tanto para el Consejo del FMAM como para los países. La pertinencia y utilidad de las ECOP aumentarán durante el FMAM-5,<sup>2</sup> en consonancia con el aumento del énfasis en el protagonismo de los países y la ampliación de la cartera a escala nacional. Los EsCOP complementan las ECOP y proporcionan una cobertura adicional de las carteras de los países, aunque tienen un alcance y enfoque reducidos. Se llevan a cabo cuando se presenta la oportunidad de aunar esfuerzos con una agencia del FMAM cuando ésta lleva a cabo una evaluación a escala nacional. En el presente caso de El Salvador, dicha agencia

es el Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta modalidad permite a la Oficina de Evaluación estudiar la cartera de proyectos del FMAM en un país, con una inversión relativamente menor en materia de costos y esfuerzos de consultoría y con una reducción de la carga que tendrían los países si las evaluaciones se hicieran independientemente. Al mismo tiempo, se tiene la ventaja de incrementar el conocimiento y entendimiento de los procesos a través del intercambio de información y de la colaboración entre los equipos de evaluación.

Las ECOP y los EsCOP tienen por finalidad brindar al Consejo del FMAM una evaluación de cómo se llevan a cabo las actividades del FMAM a escala nacional, informar sobre los resultados de los proyectos y evaluar cómo se relacionan estos proyectos con los programas nacionales, en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, así como con el mandato del FMAM de generar beneficios para el ambiente global dentro de sus áreas focales. Estos estudios tienen los siguientes objetivos:

- Evaluar independientemente la pertinencia y la eficiencia del apoyo del FMAM en el país desde varios puntos de vista: los marcos nacionales de ambiente y la toma de decisiones, el mandato del FMAM y el logro de beneficios ambientales globales y las políticas y procedimientos del FMAM;

<sup>1</sup> Los países en los que se llevó a cabo una ECOP durante el FMAM-4 son los siguientes: Costa Rica, Filipinas, Samoa, Benin, Camerún, Madagascar, Sudáfrica, Egipto, Siria, República de Moldavia y Turquía.

<sup>2</sup> FMAM-1 (1994–1998), FMAM-2 (1998–2002), FMAM-3 (2002–2007), FMAM-4 (2007–2010), y FMAM-5 (2010–2014).

- Evaluar la eficacia y los efectos directos de los proyectos terminados y en curso en cada área focal pertinente;
- Proporcionar evidencia adicional de evaluación para otras evaluaciones realizadas o patrocinadas por la Oficina de Evaluación del FMAM; y
- Retroalimentar e intercambiar conocimientos con: 1) el Consejo del FMAM, para que cuente con mayores elementos en su toma de decisiones para asignar recursos y para desarrollar políticas y estrategias; 2) el país, sobre su participación en el FMAM; y 3) las diferentes agencias y organizaciones involucrados en la preparación y ejecución del apoyo del FMAM.

## Metodología

El EsCPP de El Salvador fue llevado a cabo por un equipo de evaluación compuesto por una oficial de la Oficina de Evaluación del FMAM y una consultora internacional. Este equipo inició sus actividades en octubre de 2010 y las concluye en abril de 2011. El equipo tiene experiencia en elaborar estrategias de desarrollo sostenible, en metodologías de evaluación y en el mecanismo del FMAM. La metodología incluye una combinación de técnicas y herramientas cualitativas y cuantitativas. Adicionalmente incluye la aplicación de triangulaciones con el fin de que el análisis cruzado de información permita una mejor comprensión de los aportes de las iniciativas FMAM en El Salvador.

La evaluación cualitativa consistió en: 1) la revisión de documentación existente proveniente del FMAM, los organismos del FMAM y en distintas oficinas gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con los proyectos; 2) entrevistas con actores claves incluyendo el Punto Focal del FMAM, autoridades gubernamentales involucradas en el seguimiento de proyectos, organismos

del FMAM (Banco Mundial [BM], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], PNUD), donantes, organización no gubernamental (ONG), academia, puntos focales de los convenios internacionales en materia ambiental, individuos e instituciones beneficiarias (municipalidades, asociaciones y comunidades). Adicionalmente se realizaron visitas de campo a sitios seleccionados donde se han o se están implementando proyectos.

Para los análisis cuantitativos, se utilizaron indicadores considerando a los proyectos como la unidad de análisis. Para evaluar la relevancia y eficiencia de la contribución del FMAM, se utilizaron indicadores tales como la relación con las prioridades nacionales, políticas nacionales, tiempo y costo requerido para preparar las propuestas. Para medir los resultados del FMAM, se usaron indicadores tales como avance hacia el cumplimiento de las metas globales de su mandato. El análisis también integra fuentes estadísticas y científicas principalmente relacionadas con indicadores ambientales.

Finalmente, se llevó a cabo una revisión de efectos directos a impactos (ROtI) para el proyecto nacional Promoviendo la conservación de la biodiversidad en cafetales (aquí denominado Café y biodiversidad; ID FMAM 466), ejecutado entre 1999 y 2001 y se elaboró una Ayuda Memoria con las conclusiones preliminares que fue presentada, conjuntamente con el ERD del PNUD en un Taller en San Salvador, el 25 de febrero de 2011, con actores claves, incluyendo autoridades y ejecutores, ONG y miembros de la sociedad civil.

Conforme a los términos de referencia para los EsCPP del FMAM, para la evaluación se consideraron las siguientes preguntas principales, y se han contestado únicamente aquellas para las cuales se obtuvo información suficiente.

## Eficacia, resultados y sostenibilidad

- ¿Cuáles son los resultados (efectos directos e impactos) de los proyectos terminados?
- ¿Cuáles son los resultados globales en el ámbito de las áreas focales y en el ámbito nacional?
- ¿Cuál es la probabilidad de lograr los objetivos en el caso de los proyectos que aún se encuentran en ejecución?
- ¿Es el respaldo del FMAM eficaz para generar resultados relacionados con la difusión de las enseñanzas aprendidas de los proyectos del FMAM con los asociados?
- ¿Es el respaldo del FMAM eficaz para generar resultados perdurables que se sostengan una vez terminado el proyecto?

## Pertinencia

- ¿Es el respaldo del FMAM pertinente para el programa nacional de desarrollo sostenible y las prioridades ambientales, las necesidades y los desafíos en materia de desarrollo del país, y los planes de acción para las áreas focales del FMAM en el país?
- ¿Prestan el FMAM y sus agencias apoyo para priorizar el desarrollo ambiental y sostenible, el protagonismo nacional y el proceso decisorio del país?
- ¿Es el apoyo del FMAM en el país pertinente para los objetivos relacionados con los diferentes beneficios para el medio ambiente global en las áreas focales de la diversidad biológica, los gases de efecto invernadero, las aguas internacionales, la degradación de la tierra y los productos químicos?
- ¿Respalda el país el mandato del FMAM y los programas y las estrategias de las áreas focales con sus propios recursos y/o con el apoyo de otros donantes?

## Eficiencia

- ¿Cuánto tiempo, esfuerzo y recursos financieros se necesitan para formular y ejecutar proyectos, por tipo de modalidad de apoyo del FMAM?
- ¿Cómo inciden el seguimiento y la evaluación en el aumento de la gestión adaptable y la eficiencia general de los proyectos?
- ¿Cuáles son las funciones, los tipos de participación y la coordinación de las diversas partes interesadas en la ejecución de un proyecto?
- ¿Cuáles son las sinergias para la programación y la ejecución de proyectos del FMAM entre las agencias del FMAM, las instituciones nacionales, los proyectos del FMAM y otros proyectos y actividades respaldados por donantes?

Cada una de estas preguntas se complementa con indicadores, fuentes de información y métodos, que constan en la matriz estándar de evaluación para las ECPP (ver anexo B del informe completo). Esta matriz ha servido de referencia para identificar las preguntas pertinentes y para las cuales se contó con suficiente información.

## Alcance y limitaciones

El FMAM no cuenta con programas para los países, de modo que no hay un marco del FMAM con objetivos predeterminados contra los cuales evaluar los resultados generales del apoyo del FMAM. Por lo tanto, los EsCOP requieren un cierto grado de adaptación a las necesidades ambientales del país y a las Estrategias de País para juzgar la relevancia de los resultados agregados de la cartera de proyectos.

En el caso de El Salvador, identificar la cartera de proyectos del FMAM fue un ejercicio arduo, que requirió de mucho tiempo debido a la escasa información existente, que además no estaba

recopilada de manera sistemática ni en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales ni en los organismos del FMAM. El equipo de evaluación se acogió a la base de datos del FMAM y complementó información a través de los organismos del FMAM. Así mismo, buscó la colaboración decidida de funcionarios del MARN y completó entrevistas con directores o ex directores de proyectos. La localización de los mencionados entrevistados no fue siempre fácil. La cooperación e información provista por los involucrados en la ejecución del proyecto nacional Café y biodiversidad fue excelente. Los vacíos de información fueron importantes y llamó la atención los escasos documentos de proyecto y evaluaciones finales. Así mismo, se evidenció que existe un importante déficit de estudios nacionales que permitan identificar el impacto de las contribuciones. Por tal motivo, en ocasiones, a partir del análisis del cumplimiento de las metas y de los productos de los proyectos, han surgido interrogantes antes que respuestas.

En los proyectos regionales fue también un desafío la identificación de los componentes nacionales, ya que algunos de ellos no han transferido suficiente información a las oficinas del MARN ni a los organismos del FMAM. En la medida de lo posible, el equipo intentó localizar a los encargados de los proyectos y organizó entrevistas con el fin de identificar las actividades ejecutadas en El Salvador y sus resultados. En este caso también las principales fuentes de información fueron la base de datos del FMAM, PNUD y algunas oficinas de los proyectos.

Al evaluar los aportes del FMAM, el EsCPP no pretende determinar la atribución directa del FMAM a los resultados y al proceso de desarrollo ambiental del país, sino que aborda al apoyo del FMAM como una contribución a los logros en general, en asociación con otros, mirando los papeles y la coordinación, las sinergias y la com-

plementariedad y el intercambio de conocimientos entre diversas iniciativas.

La evaluación de los impactos de los proyectos financiados por el FMAM no fue sencilla. En muchos proyectos no se contó con una clara o adecuada descripción del impacto esperado y, a veces, incluso de los resultados de los proyectos. Esta dificultad se ha abordado mediante el análisis del contexto en que fueron desarrollados los proyectos, las actividades generadas o la triangulación con entrevistas a actores clave o informes internos del proyecto, visitas al campo, el análisis de la cartera total y del ROtI realizado.

Por último, la evaluación debe ser vista en el contexto de la propia naturaleza de la cartera del FMAM en El Salvador. Hasta la fecha, el apoyo del FMAM en El Salvador incluye una gama de actividades de apoyo y creación de capacidades que no se espera produzcan un impacto directo en el plano ambiental, sino más bien como procesos y como instrumentos de planificación, sobre los cuales se han ido armando otros proyectos con financiamiento del mismo FMAM u otros donantes. Además, debido al pequeño número de proyectos terminados (uno nacional y dos regionales o globales)<sup>3</sup>, es demasiado temprano como para medir plenamente el impacto ambiental global de la cartera del FMAM.

## Revisión de la cartera de proyectos del FMAM

Desde 1994 el FMAM ha invertido en El Salvador alrededor de 11,4 millones de dólares, con cerca de 22,7 millones de dólares en cofinanciamiento. Como se muestra en la tabla 1, la financiación del FMAM se ha concretado a través de 11 proyectos

<sup>3</sup> Hay 10 proyectos adicionales concluidos, pero son actividades habilitantes, procesos de planificación o de fortalecimiento de capacidades.

nacionales (seis en biodiversidad, tres en cambio climático, uno en contaminantes orgánicos persistentes y un proyecto multifocal). Biodiversidad y cambio climático representan la mayor parte de la financiación, con el 82 por ciento y el 12 por ciento respectivamente.

Adicionalmente, El Salvador ha participado en 19 iniciativas regionales o globales financiadas por el FMAM. De estos, nueve son de biodiversidad enfocados en conservación de áreas naturales protegidas y bioseguridad. En tanto que la mayoría de los siete proyectos en cambio climático se enfocan en fortalecimiento de capacidades.

## Conclusiones

### Resultados y eficacia

**Conclusión 1:** El FMAM ha tenido un importante papel en el apoyo a El Salvador en el cumplimiento de sus obligaciones ante los convenios globales relevantes y en la generación de estrategias nacionales, pero una contribución menor en el fortalecimiento del marco legal.

El FMAM, mecanismo financiero del Convenio de Diversidad Biológica, del Convenio Marco sobre Cambio Climático y la Convención de Estocolmo, de las cuales El Salvador es signatario, ha apoyado al MARN a cumplir con sus obligaciones internacionales ante estas conven-

ciones. Este apoyo se ha plasmado de distintas maneras:

- Con las actividades habilitantes<sup>4</sup>, el FMAM ha apoyado al MARN a elaborar los reportes de país ante estas convenciones.
- Con las actividades habilitantes, el FMAM también ha apoyado al país en el direccionamiento de la gestión ambiental de las temáticas de su mandato mediante la formulación de la primera “Estrategia de biodiversidad (DB)” y la generación de insumos para las Estrategias que generará el MARN en cambio climático (CC) y contaminantes orgánicos persistentes (COPs)<sup>5</sup>. Se anota que el nivel de detalle de las metas propuestas en estas estrategias varía entre ellas, lo que en parte está relacionado con el detalle de los lineamientos técnicos provistos por FMAM para su implementación (por ejemplo, en el tema de COPs estos lineamientos son más detallados en comparación con otras áreas focales).
- Ha logrado apoyar al MARN a posicionar estratégicamente algunas temáticas ambien-

<sup>4</sup> Dos proyectos habilitantes en DB, dos en CC, uno en COPs y uno multifocal.

<sup>5</sup> Con fondos FMAM, se elaboraron propuestas de Estrategias que no fueron asumidas como tales por el MARN pero sí como insumos.

Tabla 1

### Cartera nacional del FMAM en El Salvador por área focal y financiación

Área focal	Número de proyectos	Financiamiento (millones de dólares)		Porcentaje	
		Inversión del FMAM	Cofinanciamiento	Inversión del FMAM	Cofinanciamiento
Diversidad biológica	6	9,402	19,112	82,4	84,2
Cambio climático	3	1,395	3,115	12,2	13,7
COPs	1	0,431	0,396	3,8	1,7
Multifocales	1	0,185	0,085	1,6	0,4
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11,413</b>	<b>22,708</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

tales promovidas por estas convenciones; por ejemplo, con el trabajo en las actividades habilitantes se logró poner sobre la palestra política temas ambientales como el de COPs, al punto que fue integrado como tal en el Plan de Desarrollo Quinquenal de la Política Ambiental y de Gestión de Riesgos 2010–2014. El tema de mitigación al CC también ha tomado importancia en los últimos años y al momento cuenta con varios proyectos en ejecución. En contraste, se encuentran menores avances en la conservación de la biodiversidad, gestión integral de ecosistemas y planificación del territorio (a pesar de que el MARN venía trabajando en este tema con anterioridad a los apoyos del FMAM y a pesar de los varios aportes del FMAM) y en los temas de adaptación al CC y aguas internacionales. No se han realizado contribuciones en el tema de degradación de tierras.

En contraste, el FMAM no ha contribuido mayormente con el fortalecimiento o generación del marco legal ambiental; su principal contribución en este sentido ha sido la de proveer insumos para la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP) aprobada en 2005 a partir de información generada con intervenciones tales como el proyecto regional Establecimiento de un programa de consolidación del corredor biológico mesoamericano (CBM, ID FMAM 243) en El Salvador y del proyecto Café y biodiversidad.

En cuanto al fortalecimiento del marco institucional, la contribución del FMAM ha sido puntual con el financiamiento de las actividades habilitantes como la Evaluación de las Capacidades Nacionales (NCSA por sus siglas en inglés), a partir de las cuales el MARN cuenta con el Plan de Acción Nacional para el Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Ambiental, y de actividades habilitantes para construcción de capacidades en CC y DB. El FMAM también ofrece la opción de apoyos financieros para el fortalecimiento al punto focal, pero El Salvador no ha tomado ventaja de ellos.

## **Conclusión 2: El FMAM ha hecho una importante contribución para la creación de capacidades dentro del MARN en la gestión ambiental.**

El FMAM ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades dentro del MARN para la gestión ambiental. Cabe aclarar que la creación de capacidades en sí misma no genera beneficios globales directos sino que estos vendrían como una consecuencia posterior si estas capacidades se llegan a plasmar en acciones.

La creación de capacidades para la gestión ambiental se debe a distintos tipos de apoyo:

- Con la ejecución de las actividades habilitantes, se han creado capacidades con el levantamiento y sistematización de **información ambiental** para la toma de decisiones. Un ejemplo incluye los inventarios realizados en distintas temáticas ambientales (inventarios de biodiversidad, identificación de fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y cuantificación de sus posibles reducciones);
- También con estas actividades habilitantes y la aplicación de las metodologías establecidas por el FMAM, se han sentado **pautas metodológicas** de trabajo, por ejemplo, para la identificación de prioridades o para el levantamiento de información (por ejemplo, el marco metodológico para realizar inventarios de biodiversidad);
- Con los proyectos de planificación<sup>6</sup>, y las Estrategias de las actividades habilitantes el FMAM ha contribuido a generar capacidades del MARN con el diseño de **instrumentos y guías** de trabajo (que incluyen marcos conceptuales, definición de prioridades ambientales y su ubicación geográfica) que han contribuido a sentar las bases para la generación de otros proyectos

<sup>6</sup> Los proyectos regionales CBM y Creación de capacidades para el estado II de adaptación al cambio climático (ID FMAM 1060).



de mayor envergadura en DB y CC, financiados tanto por FMAM como por otras fuentes<sup>7</sup>. La aplicación de estos instrumentos ha sido variable. El proyecto regional CBM (con el que se identificaron las zonas requeridas para establecer una conectividad espacial entre Áreas Nacionales de Protección) dio las bases para otros proyectos posteriores de mayor envergadura y a la vez para la selección de zonas de trabajo del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD). En contraste, los resultados del proyecto regional Creación de capacidades para el estado II de adaptación al cambio climático (que identificó zonas de inundación en el Bajo Lempa con fines de planificación de infraestructura) tuvieron una aplicación de corta duración y mientras los alcaldes que estuvieron involucrados en el proceso ocuparon sus funciones;

- Se ha contribuido en la creación de capacidades para identificar beneficios ambientales globales/nacionales y utilización de herramientas para planificación y seguimiento (como levantamientos de línea base, utilización del marco lógico), mediante la preparación de proyectos y su posterior ejecución. Cabe mencionar que esta capacitación es continua, pues los estándares del FMAM están sujetos a un continuo mejoramiento gracias a evaluaciones periódicas. Esta creación de capacidades al MARN ha sido especialmente importante debido a que muchos proyectos han tenido un seguimiento cercano de esta institución (al punto de que, en algunos proyectos, para los desembolsos a la unidad coordinadora se requería de la aprobación del MARN). Un inconveniente que todavía

---

<sup>7</sup> BID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Gobierno de Francia, Gobierno de Finlandia, Unión Europea (UE), Fondo de la Iniciativa para las Américas (FIAES), Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES).

persiste es la rotación del personal capacitado, situación que dificulta la continuidad en la preparación y seguimiento de los proyectos y que obliga a los organismos del FMAM a proveer una capacitación constante del personal sobre los lineamientos del FMAM. Otro inconveniente, señalado por las autoridades, es que varios ejecutores han sido consultores externos, lo que ha disminuido la posibilidad de crear capacidades internas;

- La participación de los puntos focales o sus delegados en las conferencias de las partes ha ayudado a desarrollar la capacidad.
- El FMAM también ha generado capacidades en gestión ambiental en otras instituciones gubernamentales (tal es el caso de PROCAFÉ o el Consejo Nacional de Café) al involucrarlas en la ejecución de proyectos. El proyecto de la integración de la gestión de biodiversidad en actividades pesqueras y turísticas llevadas a cabo en ecosistemas marino/costeros (ID FMAM 3863), que está por iniciar, tiene por objetivo desarrollar una capacidad similar en el Ministerio de Turismo y Secretaría de Pesca a través de la sinergia de la gestión de la biodiversidad en actividades pesqueras y turísticas.

### **Conclusión 3:** Los beneficios globales alcanzados por proyectos FMAM son aún modestos o inciertos.

---

Los beneficios globales alcanzados son aún modestos o inciertos debido a que la mayoría de los proyectos nacionales y regionales están en un estado de ejecución temprana y debido a que en los proyectos concluidos no se cuenta con la información necesaria para verificar el alcance de los beneficios.

En biodiversidad, se han ejecutado proyectos en tres líneas de acción, sin embargo, en ninguna de ellas se puede determinar con certeza los beneficios globales generados. Estas líneas son:

1) proyectos destinados a fortalecer las ANP<sup>8</sup> que aún están en ejecución y no han llegado a generar beneficios ambientales globales; 2) un proyecto regional en Centroamérica dirigido a crear conciencia ambiental a través de medios de comunicación masiva y del cual no se cuenta con información sobre sus impactos; y 3) seis proyectos en biodiversidad, uno en aguas internacionales y 77 proyectos pequeños a través del PPD, destinados a promover la conservación a través de proyectos productivos sustentables. De éstos, únicamente han concluido un proyecto mediano Café y biodiversidad y los aportes del PPD. El primero se ejecutó con un seguimiento cercano a los productores proveyéndoles asistencia técnica e insumos. El proyecto fue muy exitoso pues no sólo se cumplieron las metas previstas sino otras adicionales que no fueron contempladas originalmente. Se recopiló importante información sobre las especies que albergan los cafetales y aquella de los bosques nativos, y luego de concluido ha habido una continuidad de acciones por parte de las instituciones que ejecutaron el proyecto; sin embargo, aún no se puede determinar con certeza el nivel de impacto en la conservación de biodiversidad de importancia global.

Con respecto a las iniciativas del PPD, la carencia de información que permita evaluar los efectos globales es aún mayor. Por su parte, los proyectos que recién han iniciado tampoco incluyen indicadores que permitan predecir los efectos globales esperados, en especial con relación al estatus de las poblaciones o ecosistemas manejados mediante prácticas sustentables. Esto sucede particularmente en aquellos proyectos cuya estrategia es proveer microcréditos o donaciones a iniciativas privadas o asociativas, y que no incluyen

---

<sup>8</sup> Apoyo a la delimitación de ANP para su legalización y resolución de conflictos de tierras y en la creación de marcos institucionales para la gestión trinacional de dos áreas prioritarias transfronterizas.

mayores esfuerzos en provisión de una asistencia técnica cercana ni levantamiento de información que permita constatar sus efectos en los ecosistemas. En los proyectos, se esperaría que los beneficiarios adquieran una mayor conciencia ambiental y se convirtieran en aliados del MARN para la consecución de los objetivos de conservación, pero estos resultados no son evidentes debido a que los beneficiarios no perciben el importante papel que juega el MARN en los procesos para la consecución de los beneficios económicos (donaciones) que reciben.

En el área focal de aguas internacionales, al concluir el Programa regional, plan de acción y demostración de alternativas sustentables al DDT para el control del vector de la malaria en México y Centroamérica (ID FMAM 1591) se reportaron importantes beneficios globales con la destrucción de 60 toneladas de DDT y la comprobación de la eficacia de los procesos alternativos para combatir la malaria.

En el área focal de cambio climático, se han favorecido propuestas para la mitigación del cambio climático a través de cuatro proyectos. De éstos sólo ha concluido uno<sup>9</sup> que no ofrece información para determinar sus efectos globales, en tanto que las acciones de los otros tres<sup>10</sup> están en una etapa de ejecución preliminar, sin beneficios globales hasta el momento. Los mismos tampoco proveen estimaciones de la reducción de emisiones en

---

<sup>9</sup> Proyecto regional Creación y fortalecimiento de la capacidad para el desarrollo sostenible de energía renovable en Centroamérica (ID FMAM 27).

<sup>10</sup> Proyecto nacional Eficiencia energética en edificios públicos (EEPB) (ID FMAM 3901); y proyectos regionales Acelerando inversiones de energía renovable a través del Banco Centroamericano (CABEI) (ID FMAM 975) para la integración económica y Programa regional de eficiencia energética eléctrica en el sector de servicios industriales y comerciales en Centroamérica (ID FMAM 1899).

toneladas de dióxido de carbono que se espera reducir en El Salvador. El PPD también ofrece la oportunidad de generar beneficios globales a partir de acciones comunitarias en el área focal de CC, sin embargo, no cuenta con registros que permitan determinar los beneficios globales obtenidos.

## Relevancia<sup>11</sup>

**Conclusión 4:** La contribución del FMAM ha sido relevante con las prioridades ambientales del país, con el mandato de las convenciones internacionales y al mandato del FMAM, con excepción de combatir la degradación del suelo.

Los proyectos del FMAM son pertinentes, es decir se alinean con el mandato del FMAM y con los beneficios globales que promueven ya que todas las iniciativas se enmarcan dentro de una o más áreas focales establecidas por el FMAM, y se ajustan a los criterios de generación de propuestas y su posterior ejecución.

Adicionalmente, las intervenciones han sido coherentes con la problemática ambiental y han logrado ubicar temáticas ambientales del mandato del FMAM en la palestra política, en especial en los temas de biodiversidad (como es el fortalecimiento del Corredor Biológico), mitigación del cambio climático (que actualmente es reconocido como tal, pero anteriormente estaba considerado dentro de la globalidad de contaminación al aire) y COPs (que actualmente es incluido como tal en el plan quinquenal pero previamente estaba

<sup>11</sup> De conformidad a los términos de referencia de la evaluación, las principales preguntas relacionadas con la pertinencia se refieren a si el portafolio del FMAM ha sido: Pertinente a las políticas del Estado, a las prioridades ambientales del país, al mandato del FMAM, y a los beneficios ambientales globales. Adicionalmente, con referencia a la relevancia se considera la importancia otorgada a los distintos temas con relación al número de proyectos financiados.

incluido dentro del tema general de desechos). En contraste, existe debilidad en las áreas focales de aguas internacionales y adaptación al cambio climático y ausencia de acciones en el área focal de degradación del suelo. Otra debilidad es la falta de sinergia de las distintas temáticas ambientales ya que cada uno de los proyectos se enfoca en un área focal independientemente. Muy acertadamente, la estrategia planteada por el gobierno actual es presentar para el FMAM-5 una propuesta multifocal que integrará los distintos objetivos ambientales; sin embargo, se resalta que la consecución de la sinergia de distintas temáticas ambientales va más allá de contar con propuestas multifocales si tratan distintas temáticas separadamente como componentes desconectados. La sinergia esperada consistiría en saber aprovechar aspectos en que las temáticas puedan apoyar la inducción a un tratamiento ambiental holístico, considerando el ciclo de vida (efectos positivos y negativos) de las distintas actividades, y considerando además la capacidad de carga de los ecosistemas (considerando el tamaño poblacional y los niveles de impacto que generan las poblaciones), resiliencia de los ecosistemas y susceptibilidad ante desastres naturales. Lograr este equilibrio entre el tratamiento temático e integrador de las distintas áreas y elementos ambientales es difícil y requiere de profesionales que conozcan a profundidad las distintas temáticas de manera que en el ámbito territorial puedan, no solo “unirlas” sino lograr un tratamiento sistémico a distintos niveles de la gestión pública: nacional, regional/departamental y local.

Las intervenciones realizadas también se alinean (es decir son pertinentes) con los Planes de Gobierno de El Salvador (1999-2004, 2004-2009 y 2010-2015) y también son coherentes con las Estrategias Ambientales (que han sido generadas en estos períodos con apoyo financiero del mismo FMAM). Sin embargo, el nivel de esfuerzo y financiamiento del FMAM no necesariamente ha

respondido precisamente a las prioridades definidas en los Planes de Gobierno y las Estrategias del País. Por ejemplo, el enfoque del Plan de Gobierno (1999-2004) en biodiversidad resalta el fortalecimiento de las ANP, en tanto que proyectos FMAM en esta temática inician en FMAM-3. En el tema de CC, el gobierno actual busca promover el tema de Adaptación al CC mientras que hay varias intervenciones FMAM enfocadas en la mitigación al CC.

La importancia y los enfoques de los Planes de Gobierno y de los financiamientos FMAM han evolucionado en sus distintas etapas (FMAM-1 a FMAM-4). Por ejemplo, nuevas temáticas han sido incluidas en los Planes de Gobierno debido a la influencia de procesos financiados por el FMAM (como el tema de COPs mencionado anteriormente o la inclusión de la conservación de manglares). Por su parte, en la evolución de las contribuciones del FMAM también se observa cambios de enfoques y estrategias. En FMAM-1 y FMAM-2 se encuentra un mayor número de proyectos en DB y, dentro de esta temática, un mayor enfoque a la conservación fuera de ANP mediante estrategias de gestión sostenible: 1) En FMAM-3 y FMAM-4, se incluyen dos proyectos de apoyo a la consolidación de las ANP (uno nacional y otro regional), pero sigue teniendo mayor énfasis la gestión sostenible fuera de las ANP (mediante proyectos medianos y grandes y con el PPD); 2) en FMAM-3 y 4 se encuentra un mayor número de iniciativas en cambio climático (principalmente enfocadas en la mitigación al CC y con mucho menor énfasis en Adaptación); 3) en las intervenciones más recientes se encuentra una tendencia hacia un enfoque de mercado, apoyando líneas de créditos/donaciones para actividades privadas o comunitarias de comercio con DB o con eficiencia energética. En contraste, no son tan evidentes los procesos de asistencia técnica o la generación de conocimiento a partir de métodos científico/

tecnológico como sucedió en la primera intervención del FMAM (Café y biodiversidad).

En contraste a lo expuesto anteriormente, también se dio el caso de no haber respondido a una prioridad de importancia global y nacional debido al condicionamiento de que el país adquiriera un préstamo en un momento en que la legislatura había tomado la decisión de parar el endeudamiento del país. Más específicamente, a pesar de haber invertido considerables recursos y tiempo en la preparación de la propuesta, con la cancelación del proyecto Promoción del pago por servicios ambientales (Servicios ambientales) el FMAM perdió la posibilidad de aportar en un tema de alta relevancia para El Salvador, debido a que el presupuesto para gestionar ANP es sumamente bajo y no cuentan con un sistema de cobro por los servicios ambientales que ofrecen. La situación es tan crítica que, por ejemplo, al ANP Montecristo le cortaron el servicio de energía eléctrica por meses por no poder pagar la cuenta de luz, cuando irónicamente es el proveedor de la fuente de agua para la planta hidroeléctrica más grande del país); otro ejemplo sucede con los bosques de cafetales, que están localizados en zonas altamente vulnerables y protegen las cuencas de agua, cuyos propietarios favorecerían su conservación si recibieran una compensación por los servicios ambientales que prestan.

## Eficiencia

**Conclusión 5:** La eficiencia en la preparación de propuestas ha mejorado, sin embargo aún existen debilidades, en tanto que la eficiencia de la implementación de proyectos es variable.

La eficiencia en la preparación de proyectos, considerando el tiempo requerido para el proceso hasta su aprobación, ha ido mejorando en los últimos ciclos (FMAM-3 y 4) conforme se han ido creando capacidades nacionales y con la mejora de los lineamientos del mismo FMAM.

Entre las debilidades que han afectado la eficiencia de la preparación de propuestas se encuentran la rotación del personal al interior del MARN y la limitación del tiempo disponible del punto focal, que usualmente es una autoridad de alto nivel. Es importante que el punto focal sea una autoridad para la toma de decisiones políticas y otorgar avales, pero a la vez es conveniente designar personal técnico con suficiente poder de decisión para que represente al punto focal en los procesos de preparación de propuesta y seguimiento de proyectos. La eficiencia en cuanto a costos de preparación ha sido variable, desde proyectos que no han tenido costos financieros (aunque si en tiempo de personal) hasta la máxima inversión de 350.000 dólares para el proyecto Servicios ambientales, que adicionalmente fuera cancelado en la última fase del ciclo de proyecto.

La eficiencia en términos de costo/beneficio de los proyectos ejecutados ha sido adecuada. La eficiencia de las actividades habilitantes en general ha sido importante pues con pequeñas inversiones se ha logrado fortalecer a la autoridad ambiental. El costo/beneficio del proyecto mediano Café y biodiversidad también fue excelente, pues con un financiamiento mediano se inició un proceso perdurable de producción de café certificado con producción más amigable al ambiente. La eficiencia de proyectos regionales ha sido variable, siendo más eficientes aquellos que han promovido procesos de planificación regional, desarrollo de información y capacitación, en comparación con aquellos que han implementado acciones a escala puntual en el campo y con comunidades.

El proceso de selección de propuestas del PPD se considera eficiente en cuanto al tiempo empleado; sin embargo, es necesario ahondar el análisis de los beneficios nacionales y globales para contar con un análisis costo beneficio de los resultados obtenidos.

## Lecciones aprendidas

A continuación se resaltan las lecciones aprendidas más importantes.

**Lección 1:** La percepción que las comunidades tienen de la autoridad ambiental hace que la consideren como un aliado o como un obstáculo en la gestión ambiental.

Las comunidades de las zonas aledañas a ANP expresan que perciben a la autoridad ambiental como un obstáculo por los permisos que requieren para implementar actividades en sus propiedades. Una estrategia que permitiría cambiar esta percepción es que los ejecutores/donantes de intervenciones les transmitan el mensaje de que la autoridad ambiental (MARN) tiene un papel importante en la consecución de los fondos que reciben por el privilegio de estar asentados en zonas de importancia ecológica, que coloquen su logotipo junto al del FMAM y/o que los ejecutores utilicen gorras o camisas con el logotipo del MARN. Una percepción positiva de la autoridad ambiental promovería que las comunidades se conviertan en sus aliadas en la gestión ambiental y que su interés por este tema ambiental no esté principalmente ligado a los beneficios económicos que reciben de la utilización de los recursos.

**Lección 2:** La eficacia y eficiencia (costo/beneficio) de los proyectos para generar beneficios globales está relacionada con la calidad del nivel técnico.

Las intervenciones que muestran mayor eficacia y eficiencia han sido aquellas que han tenido un apoyo técnico científico; por ejemplo: 1) se han sustentado en investigaciones científicas formales (desarrolladas por la academia o en alianzas academia/comunidades)<sup>12</sup>; 2) los coordinadores de la

<sup>12</sup> Por ejemplo la Universidad de El Salvador realizó investigaciones en el manejo de conchas en mangla-

ejecución han tenido formación académica formal de alto nivel<sup>13</sup>; y 3) dentro de sus actividades han incluido actividades de levantamiento de información técnica para comprobar el cumplimiento de objetivos globales<sup>14</sup>. Casos contrarios se observan cuando no ha habido el concurso de técnicos en temáticas específicas.

### **Lección 3: La carencia de filtros o procedimientos para sistematizar y comunicar intervenciones exitosas puede tener resultados positivos o negativos al ser replicadas a otros contextos.**

---

Para incrementar la eficiencia (en tiempo) de preparación de propuestas es común el intercambio de ideas de proyectos al interior de las redes de los organismos del FMAM; sin embargo, al no existir un protocolo de sistematización de los contextos en que se ha desarrollado una intervención exitosa, se corre el riesgo de replicar intervenciones en distintos contextos con resultados diferentes. Por ejemplo, en El Salvador son comprensibles los grandes esfuerzos realizados para promover la conservación de la biodiversidad en bosques de cafetales y los pequeños

---

res que posteriormente han sido aplicadas por ONG, comunidades y el mismo PPD.

<sup>13</sup> En el Proyecto Café y biodiversidad la directora del proyecto tenía formación de postgrados en Universidades prestigiosas (Oregon State University e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) y de igual forma las instituciones ejecutoras: PROCAFÉ con importante trayectoria en investigación en producción de café y Salvanatura en investigaciones biológicas.

<sup>14</sup> En el proyecto nacional Café y biodiversidad y en el proyecto regional Conservación de la biodiversidad en cafetales: transformando prácticas productivas en el sector cafetalero incrementando la demanda por el mercado de café certificado sustentable (ID FMAM 2371) han generado importantes investigaciones científicas para obtener mayor comprensión de los beneficios globales a la biodiversidad. Aun así se requiere más información.

parches de bosques nativos en las fincas, pues la mayor parte de bosques nativos del país han desaparecido. Situación diferente enfrentan países con importantes remanentes de bosques nativos. En tal sentido, también los mismos criterios de certificación de café sustentable requieren ser revisados.

### **Lección 4: Los condicionamientos de cofinanciamiento mediante préstamos pueden impedir la atención de requerimientos prioritarios.**

---

El condicionamiento de contar con un cofinanciamiento consistente en un préstamo o ligado al portafolio de préstamos de los organismos del FMAM (BM/BID) puede afectar al FMAM en la consecución de los beneficios globales de su mandato por: 1) no poder atender prioridades ambientales identificadas, y 2) por que las evaluaciones del FMAM se restringen a sus propias donaciones y por tanto no puede realizar un seguimiento sobre los resultados positivos o negativos de un préstamo. En tal sentido, en las intervenciones del FMAM se requiere analizar si el condicionamiento de ciertos cofinanciamientos constituyen un cofinanciamiento real para los objetivos del FMAM o, al contrario, los fondos FMAM constituyen cofinanciamientos para inducir a incrementar la deuda pública de países

### **Lección 5. Carencia de un enfoque integrador disminuye la capacidad de obtener beneficios ambientales globales y nacionales.**

---

Si bien los financiamientos se canalizan por áreas focales, presentan la oportunidad de promover una visión ambiental holística, en especial aquellas que involucran procesos de capacitación. Sin embargo, en su mayoría las intervenciones son tratadas como áreas temáticas independientemente (incluso en intervenciones que incluyen acciones en distintas áreas focales).

Considerando la crítica situación de vulnerabilidad ante riesgos naturales y la crítica situación de degradación de los recursos naturales –incluyendo biodiversidad– el país requiere un mayor enfoque de gestión integral de ecosistemas. Esta pérdida de oportunidad tiene influencia en la sostenibilidad y eficacia de las intervenciones. Se resalta que para solventar esta debilidad no es suficiente el diseño de proyectos multifocales si estos tratan distintos temas separadamente.

Otro aspecto importante y complementario al anterior es la modalidad de implementación de iniciativas “sustentables” de comunidades o asociaciones, las cuales son seleccionadas para su financiamiento con base en concursos de propuestas. Esta modalidad ha sido exitosa para impulsar iniciativas específicas en asociaciones determinadas. Sin embargo, aún queda evidente la necesidad de un tratamiento más programático enfocado en los requerimientos ambientales de zonas con ecosistemas prioritarios.

**Lección 6:** Mayor conectividad entre áreas protegidas y áreas de producción de café amigable con el ambiente podría disminuir la endogamia de poblaciones aisladas y con escasa movilidad y fortalecer el valor de la certificación de café como herramienta para la conservación de la biodiversidad.

---

Para obtener certificación sustentable amigable a la biodiversidad (RFA antes Eco – OK), las fincas productoras de café bajo sombra requieren contar con al menos 10 especies de árboles (nativos o no) y 40 por ciento de cobertura vegetal. Estas pro-

ductoras están permitidas talar sus remanentes de bosque nativo siempre y cuando tenga un plan de manejo aprobado por las autoridades competentes. Sin embargo, en los estudios realizados dentro de los proyectos FMAM, se encontró que estos parches de bosque nativo tenían mayor peso para la conservación que los bosques de cafetales, pues la mayoría de especies de aves amenazadas o en peligro de extinción entre las ANP El Imposible y Los Volcanes (34 de 39) eran exclusivas de parches de bosques nativos y solo cinco eran especies generalistas que también se encontraban en bosques de cafetales. Por lo tanto, el valor de la certificación para café amigable a la biodiversidad sería fortalecido si se diera más peso a la conservación de los parches nativos y se previniera su tala, aún cuando las productoras tuvieran permisos de las autoridades ambientales de turno. Adicionalmente, sería necesario que en futuras intervenciones del FMAM, se definieran a mayor detalle las conexiones existentes entre parches boscosos nativos para reforzar los Corredores Biológicos entre las ANP.

En las inmediaciones del ANP El Imposible, se observaron individuos de paujil (*Crax rubra*) con deformaciones. Se teme que éstas sean el resultado de una endogamia debida al pequeño tamaño de las ANP y la presencia de bajo número de individuos en las poblaciones de algunas especies emblemáticas. Por lo tanto, sería necesario que en futuras intervenciones del FMAM, se incluyan acciones para renovar el acervo genético con el intercambio artificial de individuos de otras áreas protegidas.







# Recent GEF Evaluation Office Publications

## Evaluation Reports

66	GEF Country Portfolio Study: Jamaica (1994–2010), Volumes 1 and 2	2012
65	GEF Annual Performance Report 2010	2011
64	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2011	2011
63	GEF Annual Impact Report 2010	2011
62	Review of the Global Environment Facility Earth Fund	2011
61	Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation	2011
60	GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)	2011
59	GEF Country Portfolio Evaluation: Moldova (1994–2009)	2011
58	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010	2010
57	GEF Annual Performance Report 2009	2010
56	GEF Impact Evaluation of the Phaseout of Ozone-Depleting Substances in Countries with Economies in Transition, Volumes 1 and 2	2010
55	GEF Annual Impact Report 2009	2010
54	OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Full Report	2010
53	OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Executive Version	2010
52	GEF Country Portfolio Evaluation: Syria (1994–2008)	2009
51	GEF Country Portfolio Evaluation: Egypt (1991–2008)	2009
50	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2009	2009
49	GEF Annual Performance Report 2008	2009
48	GEF Annual Impact Report 2008	2009
47	Midterm Review of the Resource Allocation Framework	2009
46	GEF Annual Report on Impact 2007	2009
45	GEF Country Portfolio Evaluation: Cameroon (1992–2007)	2009
44	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008	2008
43	GEF Country Portfolio Evaluation: South Africa (1994–2007)	2008
42	GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1994–2007)	2008
41	GEF Country Portfolio Evaluation: Benin (1991–2007)	2008
40	GEF Annual Performance Report 2007	2008
39	Joint Evaluation of the GEF Small Grants Programme	2008
38	GEF Annual Performance Report 2006	2008
37	GEF Country Portfolio Evaluation: Samoa (1992–2007)	2008
36	GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992–2007)	2008

## Evaluation Documents

ED-4	The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010	2010
ED-3	Guidelines for GEF Agencies in Conducting Terminal Evaluations	2008
ED-2	GEF Evaluation Office Ethical Guidelines	2008

## Learning Products

LP-3	The Journey to Rio+20: Gathering Evidence on Expectations for the GEF	2012
LP-2	Climate Change and the GEF	2010
LP-1	Biodiversity and the GEF	2010

To see all GEF Evaluation Office publications, please visit our webpage: [www.thegef.org/gef/EO%20Publications](http://www.thegef.org/gef/EO%20Publications).





Global Environment Facility  
Evaluation Office  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
USA

[www.gefeo.org](http://www.gefeo.org)