



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

51  
25

## “ PROGRAMAS DE APOYO A LA REGION IXTLERA - CANDELILLERA ”

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA ( AP )

P r e s e n t a :

**RAQUEL VARGAS LARA**

Asesor: Carlos Gallegos Elías

México, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Indice

Prólogo	
Introducción	
Marco Teórico	1
Cap. I. El Bienestar Social en México	
a) El concepto de bienestar social	13
b) Presupuesto destinado al gasto social de 1976 a 1992.	14
Cap. II. La Región ixtlera-candelillera	
a) Ubicación	24
b) Característica	26
c) Importancia	28
Cap. III. Principales Instituciones de Apoyo a la Región ixtlera-candelillera.	
a) La Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.)	34
b) El Fideicomiso de Explotación de la Hierba de Candelilla (FIDEHCAN)	39
Cap. IV. Programas de Apoyo a la Región ixtlera-candelillera.	
a) Sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez	49
b) Sexenio del Presidente José López Portillo	56
c) Sexenio del Presidente De la Madrid Hurtado	70
d) Sexenio del Presidente Salinas de Gortari	75
Conclusiones.	97
Bibliografía.	
Abreviaturas	

## PROLOGO

La mayor parte de la información que contiene esta investigación fué obtenida a través de la observación directa en la región, durante un periodo aproximado de cinco meses. En este tiempo fué posible recorrer varias localidades de los estados que integran la región y platicar con los campesinos ixtleros-candelilleros, conocer los procesos de producción y venta tanto de la fibra de ixtle como de la cera de candelilla, conocer las condiciones de bienestar social en que se encuentra la población, al observar sus viviendas, su dieta alimenticia, los servicios públicos con que cuenta, etc.

Otra parte importante de la información fué obtenida a través de entrevistas y documentos oficiales proporcionados por personal de La Forestal, F.C.L., y el FIDEHCAN.

Lo anterior me permitió contar con una experiencia sumamente rica que deseo compartir y que llegue a ser de utilidad a otras personas interesadas en apoyar a la población de la región.

RAQUEL VARGAS LARA

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es mostrar un panorama general de la tendencia que ha seguido la política de bienestar social en México y particularmente, la política regional que se ha aplicado en la región ixtlera candelillera, por lo cual, el trabajo constituye un estudio de caso.

La elección de la región ixtlera-candelillera como objeto de estudio se da debido a que es una zona de considerable extensión territorial que alberga a una numerosa población en condiciones de pobreza extrema y que por lo tanto, demanda ayuda urgente en materia de bienestar social.

La importancia de la investigación radica en que constituye un primer esfuerzo por concentrar todas las acciones que ha llevado a cabo el Gobierno Mexicano para elevar el nivel de vida de sus habitantes de la región objeto de estudio. Además de actualizar los estudios existentes sobre la región, ya que los más recientes datan de los años 80's.

El trabajo hace referencia en particular a las características de los niveles de bienestar social prevaletientes en la región y a los apoyos que ha recibido a través de la Administración Pública.

Para ello se abarcan los sexenios de los Presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y finalmente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

El marco de trabajo se sitúa en contemplar a una política de bienestar social acorde a un Estado de corte neoliberal, por lo cual se analizan los elementos que caracterizan a este tipo de Estado en el caso de Estado Mexicano. Entre estos elementos destaca el Programa Nacional de Solidaridad, el cual es ampliamente analizado, en este entorno regional.

La idea de realizar el presente trabajo surge en respuesta a la preocupación de ver finalmente concretado un programa diseñado por el Gobierno Federal que sea acorde a la problemática que enfrenta la región.

El trabajo se compone de 4 capítulos; el primero constituye un breve esbozo de la línea que ha seguido la política de bienestar social durante los sexenios señalados.

El segundo capítulo introduce al objeto de estudio del caso al señalar un breve diagnóstico de la región ixtlera-candelillera.

El tercer capítulo se centra en la descripción de las Instituciones que históricamente han apoyado a la región mediante programas de bienestar social.

El cuarto capítulo constituye una recopilación y reflexión de los programas que se han aplicado en la región desde la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez hasta los que se encuentran actualmente en operación con la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Finalmente, en las conclusiones se esboza una propuesta a considerarse en la elaboración de posteriores programas de desarrollo de la región.

El trabajo analiza la actuación de la administración pública a través de sus instituciones en una región específica. Además, se analiza una de sus funciones principales, es decir, el brindar bienestar social a la población.

### Marco Teórico

Para hablar del Estado de Bienestar es necesario conocer sus antecedentes y su definición; este tipo de estado tiene su origen en la Europa del siglo XIX y principios del siglo XX.

Surge en economías que se rigen por un capitalismo en un estado avanzado, y que por lo tanto se caracterizan por contar con una clase obrera que pugna por la lucha de clases sociales en la búsqueda de conquistas sociales, económicas y políticas. Su aparición se distingue también en países que presentan condiciones posbélicas. Surge bajo estas condiciones porque funciona como solución política a contradicciones sociales.

"El Estado de Bienestar llegó a concebirse como un estabilizador interno de tipo económico y político que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones".  
(1)

En concreto, se define al Estado de Bienestar como al "conjunto de medidas e instituciones en materia de servicios y de seguridades sociales".(2) Este estado se caracteriza por proporcionar a la sociedad niveles mínimos indispensables de educación, servicios sanitarios, etc. Se basa en el supuesto de que al asegurar estos niveles mínimos aumentará la producción de manera rentable y aumentará así la riqueza de un país; por lo tanto, incrementa los "medios de resistencia" disponibles para grupos sociales en su intento por minimizar los efectos explotadores del control capitalista sobre los medios de producción. Asimismo, "fortalece el potencial obrero de resistencia ante el control del capital, de este modo las relaciones explotadoras de producción coexisten con mayores posibilidades de resistir, escapar y mitigar la explotación".(3)

(1) Alonso, Jorge (Coord.) El Nuevo Estado Mexicano. en: Estado y Economía Vol. I, 1992, p.9

(2) Offe, Clauss. Contradicciones en el Estado de Bienestar. 1990, p. 137

(3) Arguedas. Sol. Social democracia y A.L. 1984, p. 66

Sin embargo, este estado al evolucionar, entra en una fase de crisis al crear el mismo sus contradicciones. El estado se va "sobrecargando" sistemáticamente de exigencias que no es capaz de satisfacer. Tiende por sí mismo a volverse excesivo al intervenir cada vez más en la sociedad, su tamaño y poder crecen desmesuradamente.

Cuando lo anterior sucede, el estado entra en crisis, declarándose incapaz de desempeñar la función de asumir y superar las contradicciones en una sociedad capitalista avanzada, función para la cual fue creado.

Esta crisis se manifiesta a través de la aparición de varios elementos, entre los más importantes destacan la pérdida de la lealtad de masas, los problemas de tipo fiscal y el fracaso de la planificación.

Respecto a la pérdida de la lealtad de masas, éste es uno de los factores que condiciona la existencia del estado de bienestar y se entiende como "un recurso regulador, como la capacidad de las estructuras, procesos y resultados del sistema político-administrativo para ser auténticamente aceptado". (4)

Al encontrarse el estado de bienestar en la fase de crisis, la lealtad de masas a un sistema de poder administrativo y político bajo condiciones capitalistas de bienestar, tiende a desintegrarse como una actitud de desconfianza al sistema político.

Ahora bien, en relación al segundo elemento, se tiene que el estado de bienestar enfrenta problemas fiscales ya que los gastos públicos tienden a desbordar los ingresos públicos debido a la continua expansión de los presupuestos estatales, de enormes subsidios a la investigación y el desarrollo y de un continuo encarecimiento de gastos sociales tales como salud, transporte, etc.

---

(4) Offe, Clauss, 1990, p. 22

Finalmente, respecto a los fracasos de la planificación, se encuentra que el estado comienza a tener un exceso de fracasos y resultados no planificados. la planificación se ve continuamente presionada por fuerzas sociales y políticas, en gran medida por formas de resistencia organizada al poder estatal, hasta llegar al grado en que la eficacia de las políticas del estado va dependiendo cada vez más de compromisos informales entre planificadores estatales y élites de poderosos grupos sociales de interés.

-Todos estos elementos caracterizan a un estado de bienestar en crisis; ante esta situación la acción a tomar para evitar la desaparición del estado de bienestar es la erradicación de la atención social. Sin embargo, existe la tendencia del liberalismo social que adopta una posición un tanto moderada y propone un estado en el cual no se erradica del todo la atención social ni se limita al estado a la protección de la ley y del orden público, tal y como lo proponen las tendencias liberales; en contraposición propone la existencia de un estado abierto a la participación de los ciudadanos y a movimientos sociales que animen al individuo, además a las empresas y a los grupos, asimismo que garantice plenos derechos a la ciudadanía. Esta concepción de estado intenta también "desbloquear al sistema político para que no sea el receptor de todas las demandas que emanan desde la sociedad". (5)

Al analizar este esquema de evolución del Estado de Bienestar en el estado mexicano encontramos que el estado mexicano ha sufrido a lo largo de la historia numerosas transformaciones; en la década de los años ochenta inicia un proceso de transición importante, "en esta época se transformaron nuestros referentes básicos; se modificó sustancialmente la idea y el espesor del estado mexicano, la utopía de justicia y bienestar quedo sepultada bajo los escombros de una severa crisis". (6)

(5) Alonso, Jorge (Coord.) Vol. I, 1992, p.23

(6) Ibídem. Vol. II. p. 245

En esta etapa, bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se da una política que centra sus objetivos en "la decisión estatal de abandonar el proteccionismo para abrir la economía a la competencia internacional, de orientar todos los esfuerzos a la conquista del mercado externo, de exportar más manufacturas que materias primas, también se hizo evidente la decisión de fortalecer la inversión privada como motor del desarrollo (reprivatizando empresas públicas, atrayendo inversión extranjera e incentivando la confianza y la inversión de los capitales nacionales fugados)". (7)

Es en esta etapa en donde se inició el proceso de integración de la economía nacional a la economía estadounidense. "las áreas de decisión propias del estado pasaron al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial". (8) Se inició un esquema que propicia bienestar para unos cuantos y produce una gran pobreza para las mayorías.

Esta línea gubernamental encuentra su continuidad con el gobierno de Salinas de Gortari desde el momento en que dió inicio su campaña por la Presidencia de la República, en aquel entonces afirmaba que de quedar en lugar de Miguel de la Madrid Hurtado proseguiría con el proyecto económico impulsado desde 1982.

"El presidente Salinas, esgrimiendo continuamente el argumento de la nueva situación económica internacional que reta a México de cara al futuro, ha aplicado inflexiblemente los principios económicos neoliberales; dando con ello continuidad a las orientaciones de Miguel de la Madrid Hurtado". (9)

---

(7) *Ibidem.* Vol. I. p.33

(8) *Ibidem.* Vol. II. p.245

(9) *Ibidem.* pag. 117.

Sin embargo, Salinas de Gortari se ha enfrentado a una situación política sumamente difícil, ya que no tan solo ha heredado del sexenio anterior la línea política a seguir, sino también el repudio hacia ella y las consecuencias de su aplicación; entre ellas se puede mencionar que el llevar a cabo una política neoliberal que ha tenido por objetivo "el sustituir al estado surgido de la revolución mexicana por uno mas moderno ha provocado una crisis del sistema político que ha ocasionado el desgajamiento de importantes contingentes sociales de las estructuras de control. (10)

La sacudida que sufrió el régimen en las elecciones presidenciales de 1988 es tan solo un indicio de la recomposición que sufre actualmente la sociedad. La justificación de Salinas ante todo esto, es su planteamiento acerca de la modernización y de la necesidad de una profunda reforma del estado que proviene de arriba, pero en respuesta a una demanda popular "la propuesta salinista de la reforma del estado se inscribe en la urgencia de una modernización entendida como necesidad de cambio de modelo de desarrollo ante el agotamiento del anterior con la mira puesta en no quedarse rezagado de las rápidas transformaciones que ocurren en el plano internacional. se trata de un estado que sin haber perdido su relativa autonomía sigue los dictados de un puñado de poderosos capitalistas, erigiendo nuevos dogmas según los cuales es el único camino para salvaguardar la nueva fase de desarrollo capitalista". (11)

Esta política neoliberal adoptada para hacer frente a la crisis económica ha afectado al estado mexicano con la consecuente pérdida de legitimidad del régimen. Esta problemática se ha visto reflejada principalmente en el partido hegemónico, el cual se ha visto debilitado hasta llegar al grado de convertirse en un instrumento presidencial muy poco eficaz.

Ante esta situación la estrategia adoptada por Salinas de Gortari para mantener la paz social y legitimar a su régimen ha consistido en desarrollar una política social fuerte que borre la huella de las elecciones efectuadas en 1988 y renueve la imagen de un partido oficial deteriorado. "A Salinas le ha costado adquirir cierta legitimidad con base en una excesiva propaganda creadora de imagen interna y sobre todo externa y con algunas medidas encaminadas a aminorar el repudio".(12)

---

(10) *Ibídem.* Vol. I. p. 38

(11) *Ibídem.* pag. 36

(12) *Ibídem.* pag. 52.

"Por ello el gobierno de Salinas no ha escatimado esfuerzos ni gastos para llevar a cabo una vasta campaña de publicidad que pretende hacer creer a la opinión publica nacional e internacional, por una parte que el PRI sigue siendo el partido hegemónico, y por la otra que va a reformarse para convertirse en un partido democrático". (13)

Desde el momento en que Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República ha puesto un especial cuidado en la tarea de mejorar la imagen de su gobierno tanto al interior como al exterior del país. para ello ha utilizado recursos en abundancia y ha echado mano de las técnicas mas modernas para difundir una imagen que proyecte "un gobierno que ha ganado la simpatía y la confianza del pueblo por su decisión política y su eficacia en la consecución de sus metas; a un gobierno que ha conseguido que la comunidad internacional vuelva a respetar a México y a tener confianza en su estabilidad política y consistencia económica".(14)

Y para lograr este difícil reto nace el Programa Nacional de Solidaridad como un instrumento político del Gobierno de la República, al cual se le ha destinado para su operación un porcentaje de recursos sin precedentes; de acuerdo a datos oficiales el PRONASOL operó en 1989 con un presupuesto de 1.640 billones de pesos, en 1990 con 3.667 billones, en 1991 con 5.117 y para 1992 se le asignaron 6.800 billones de pesos, lo cual representa el 1.1, el 1.5, el 2.2. y el 4% respectivamente, del total del presupuesto del gobierno federal ejercido en estos 4 años.(15) No obstante lo anterior, este programa ha constituido un paliativo a la pobreza generada por la política económica, ya que tan solo brinda apoyos que atenúen las condiciones de vida de la población que vive inmersa en la pobreza extrema.

(13) Ibidem. pag. 260

(14) Ibidem. pag. 246

(15) Presupuesto de Egresos de la Federación, 1992, p. 45.

La función del programa es otra, ya que cuenta con un contenido político sumamente complejo, constituye el soporte que ha permitido a Salinas seguir adelante con su proyecto de estado neoliberal reestructurando la economía sin la necesidad de implantar una reforma política. Es un paliativo al que se recurre para mitigar el descontento social, ya que desvía la atención pública hacia un programa que proporciona beneficios de bienestar a grupos populares afectados por la pobreza. En este sentido el PRONASOL merece el crédito de ser un instrumento no represivo que facilita la introducción al país del nuevo sistema económico. Funje como tranquilizador social que cataliza el descontento de una población que se ve cada vez más empobrecida a consecuencia de la aplicación de la política económica adoptada por Salinas.

En suma, el PRONASOL es un instrumento diseñado para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Adaptar el rol social al estado tradicional para restringir la nueva economía y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal.
- 2) Diluir el potencial descontento social a través de subsidios selectivos.
- 3) Fortalecer al partido hegemónico" (16)

Para lograr este tercer objetivo, el gobierno de la república ha canalizado recursos vía PRONASOL al PRI con el objeto de que este adquiriera elasticidad y permanezca en el poder; constituye una estrategia para que se proporcione al PRI un espacio que le permita reformarse a sí mismo.

Por otra parte, el programa opera en un ámbito restringido y selectivo. Ofrece un beneficio muy selectivo que le sirve al régimen de coartada para el abandono de los derechos sociales colectivos. "se atienden superficialmente los problemas mientras se oculta y calla lo fundamental, es decir, los efectos nocivos de la política económica y las consecuencias de los acuerdos con los núcleos de poder financiero internacional para las mayorías" (17)

Esta selectividad se ha dado en base al grado de pérdida de terreno con que ha sufrido el PRI, es decir, priorizando aquellos sectores de la sociedad en donde se registró el mayor rechazo del PRI durante las elecciones de 1980, y en donde se ha fortalecido algún partido de oposición, principalmente el PRD. "Esperando recuperar las bases perdidas del PRI, la administración de Salinas canaliza recursos públicos a grupos seleccionados a través del PRONASOL".(18)

En el caso de la región que se estudia en este trabajo, y que comprende los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, el Gobierno de la República ha centrado su atención con carácter prioritario a través del PRONASOL para recuperar el terreno perdido y mantener la estabilidad política principalmente en los estados de Tamaulipas y San Luis Potosí.

En Tamaulipas el Gobierno del Estado con Américo Villareal al frente, atraviesa por una situación política difícil debido al descontento de la población que lo acusa de ineptitud y corrupción.

---

(17) Alonso, Jorge (Coord.), Vol. I, 1992, p. 37

(18) Dresser, Denisse, 1992, p. 7

En San Luis Potosí la situación es aún más difícil y es más representativa de la selectividad del PRONASOL.

En este estado, durante las elecciones de 1989 se dio la alianza de dos partidos fuertes de oposición, el PAN y el PRD para postular a la gubernatura del estado al Dr. Nava Martínez, fundador del Frente Cívico Potosino, saliendo avante de la contienda electoral el Lic. Fausto Zapata Loredo, candidato del partido oficial, con el consecuente descontento social. Al tomar posesión de la gubernatura Fausto Zapata se enfrentó a un fuerte movimiento de resistencia civil, y finalmente se vio obligado a solicitar una licencia al Congreso del Estado para abandonar temporalmente su cargo. En consecuencia fue designado Gobernador interino el Ing. Gonzalo Martínez Corbalá cuyo objetivo era reestablecer la estabilidad política y convocar a nuevas elecciones para 1993.

A partir de la designación de Martínez Corbalá, la administración de Salinas ha canalizado de manera prioritaria recursos y atención al estado a través del PRONASOL estableciendo un programa de desarrollo integral con el objeto de fortalecer al gobierno estatal y de recuperar el terreno perdido del PRI. Este programa es el Programa de Desarrollo Regional de la Huasteca Potosina 1992/1994.

El programa opera en la Huasteca Potosina que se ubica al sureste de la entidad y limita con Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz, con una extensión territorial de 10 mil 328 km<sup>2</sup>. Abarca 18 municipios y atiende a una población de 582 mil 345 habitantes distribuidos en 2 mil 320 localidades.

"La estrategia del programa se orienta a lograr la modernización de la base económica regional, la consolidación y ampliación de su infraestructura y el fortalecimiento de los servicios sociales y comunitarios". (19)

---

(19) Consejo Consultivo del PRONASOL. Solidaridad a Debate. 1991, p. 95

(20) Dresser, Denisse, 1992, p. 5

Entre sus objetivos generales se encuentran los siguientes:

a) Elevar el nivel de vida de los habitantes mediante proyectos productivos generadores de empleos y creación y ampliación de infraestructura social y de apoyo.

b) Fortalecer la concertación entre el sector privado y el social, para generar las condiciones que sustenten el mejoramiento del bienestar social y articular los proyectos de infraestructura de apoyo con los programas productivos.

c) Apoyar el potencial de recursos de la regiones con el impulso a la participación organizada para incrementar la producción y la productividad.

Este ejemplo muestra claramente la manera en que ha actuado el PRONASOL para recuperar el terreno perdido y mantener la paz social en estados donde partidos de oposición se han fortalecido; programas similares se han llevado a cabo en estados como Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Coahuila, Durango y Estado de México.

"Las autoridades del PRONASOL iniciaron programas de desarrollo en regiones donde el PRI perdió ante el PRD en 1988" (21)

---

(21) Dresser, Denisse, 1992, p. 5

Como se puede apreciar, del gobierno de De la Madrid al de Salinas de Gortari se ha dado un proceso de transición de un estado de bienestar a un estado neoliberal en el cual se encuentran presentes todos los elementos que se mencionaban en un inicio y que caracterizan a un estado de bienestar en crisis. Así pues, se mencionaba fundamentalmente a la pérdida de la lealtad de masas, la cual podemos entender en el caso mexicano como la pérdida de legitimidad al régimen y al sistema presidencialista que encuentra su característica más fuerte en el partido hegemónico, llámese PRI, el cual se encuentra actualmente resquebrajado.

Por otra parte, se señalaba a los problemas fiscales como otro factor que caracteriza a un estado de bienestar en crisis, al respecto basta mencionar que desde el gobierno de De la Madrid con el cual se inicia una fuerte relación de dependencia con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como un proceso de integración a la economía estadounidense y que ha tenido continuidad con Salinas de Gortari, el país ha enfrentado fuertes problemas fiscales.

Finalmente, respecto al último elemento señalado, el relativo a los fracasos en la planificación, se puede afirmar que desde el sexenio de De la Madrid y durante el actual se han dado fracasos en la planificación debido a que las políticas del estado han dependido cada vez más de compromisos con las élites de poderosos grupos de interés, tanto internos como externos.

El gobierno salinista se apoya aun en un estado donde el presidencialismo continua siendo la característica fundamental, que busca su fortalecimiento apoyandose en el PRONASOL con el objeto de salvaguardar el sistema de partido de estado que le permita contener el descontento social del pueblo mexicano con la esperanza de que las medidas económicas propiciarán una nueva situación de crecimiento económico que distensione la presión política que ejercen los excluidos.

## Cap. I El Bienestar Social en México

El concepto de bienestar social varía de un país a otro; para el caso de México se habla de bienestar social al referirse a " la atención a la salud, la provisión de agua , de electricidad y tierras para alojamiento a la población de bajos ingresos". (1)

Para analizar el comportamiento del desarrollo social en México un indicador de importancia fundamental es el porcentaje del gasto público asignado al sector social.

Las cifras muestran que de los años 70's a los 90's el presupuesto destinado del gasto público en materia de bienestar social se ha incrementado sustancialmente, ya que el sector desarrollo social vio incrementado su presupuesto entre 1970 y 1982 de 25 mil millones de pesos a cerca de 760 mil millones de pesos, y más aún a 4 billones 500 mil millones en 1986. (2)

Las cifras anteriores demuestran que el gasto del bienestar social ha aumentado considerablemente en términos reales desde comienzos de los años 70's; lo cual ha permitido extender la cobertura.

Sin embargo, a pesar de que entre 1970 y 1982 la proporción del gasto público general se quintuplicó, en relación a éste la proporción del destinado al gasto social tan solo se triplicó y continuó reduciéndose a cerca del doble de la cifra base de 1970. (3)

En proporción al gasto público, el desarrollo social declinó de un promedio de 25% en el régimen de Echeverría, a cerca del 18% con el presidente López Portillo y al 11% durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

Lo anterior demuestra que a pesar de haber existido un incremento real del presupuesto destinado al sector social entre 1970 y 1982, la importancia asignada a dicho sector se vió disminuida desde 1982 como consecuencia de la crisis económica en que cayó el país, la cual requería que las acciones prioritarias se enfocaran a abatir los problemas que la crisis traía consigo, tales como la inflación, la carencia de trabajo y principalmente el alto costo del servicio de la deuda.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría (1970-1976), el presupuesto destinado al gasto social fue de los más altos dentro del gasto público: el sector "fomento social" ocupó el segundo lugar en importancia y por lo tanto gozó de un enorme aumento.

---

(1) Ward, Peter, "Políticas de Bienestar Social en México" 1989. p. 20

(2) Ibídem. p. 28

(3) Ibídem. p. 223

Echeverría trató de afirmar el papel rector del estado en la economía nacional y para ello creó o revitalizó un gran número de empresas estatales en los campos de la producción, la distribución y la beneficencia; su objetivo se centraba en desviar la dirección de la economía, apartándola del modelo de "desarrollo estabilizador" hacia un "desarrollo compartido", con tal fin promovió la mayor participación e intervención del estado en el desarrollo económico, introdujo reformas fiscales y, creó agencias de bienestar y desarrollo que ayudaron a redistribuir algunos de los beneficios del crecimiento.

El motivo que llevó a Echeverría a realizar todas estas acciones, radicaba en que conocía la inquietud social de finales de los años sesenta y los enormes problemas de bienestar social, y por lo tanto consideraba que la provisión de bienestar social representaba en ese momento un medio fundamental para aliviar la presión; en este sentido, la función del bienestar social consistió en mantener el control social.

En el caso del presidente José López Portillo (1976-1982), durante su gobierno se inició el declinar del sector desarrollo social; lo anterior debido a que en esta etapa la prioridad consistió en modificar el equilibrio político de manera tal que permitiera restaurar la confianza y capitalizar la explotación de recursos petroleros para el desarrollo nacional.

Sin embargo, a partir de 1978, los intereses y el pago de la deuda consumieron más de la mitad de los ingresos de divisas, por lo cual el sector social pasó a un segundo plano. la prioridad asignada al bienestar social se redujo considerablemente durante el auge económico de finales de los setenta, lo cual indicaba al parecer, que el pleno empleo y el alza de salarios hacían menos urgente la necesidad del desarrollo social.

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), el sector desarrollo social perdió aún más terreno que durante el sexenio anterior; en este periodo se redujo considerablemente la proporción del gasto dedicado al desarrollo social como consecuencia de la crisis económica por la que atravesaba el país, la cual se agudiza durante esta etapa, trayendo como resultado que la prioridad de la política gubernamental se enfocara al alto pago del servicio de la deuda. No obstante, cabe destacar que entre 1986 y 1987 se emprendió un programa de reconstrucción en gran escala tras el terremoto de 1985, el cual se reflejó como un aumento considerable en materia de gasto social.

El siguiente cuadro muestra la reducción que sufrió el gasto público entre 1981 y 1988 en los renglones del gasto social:

CUADRO 1  
GASTO PÚBLICO DE 1981 A 1988  
(Porcentajes respecto al PIB)

	TOTAL		INVERSION	
	1981	1988	1981	1988
Gasto Público	33.8	19.8	11.2	4.2
Desarrollo Regional	1.9	0.4	1.4	0.2
Desarrollo Rural	3.0	0.6	2.4	0.2
Sector Social	7.3	3.2	3.3	0.3
Transportes y Comunicaciones	1.9	0.8	1.5	0.5
Electricidad	1.9	1.1	1.7	0.8

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad "El Combate a la Pobreza: Lineamientos Programáticos". p. 25

Durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, la línea gubernamental ha consistido en llevar adelante la recuperación económica y en la necesidad de impulsar el bienestar social para compensar algunos de los efectos adversos de los programas de austeridad del sexenio anterior y el agudo declinar de los salarios reales. en este sentido, Salinas de Gortari se ha visto fuertemente presionado por el partido que lo llevo al poder para otorgar bienestar social en forma partidaria con objeto de recuperar el apoyo electoral y contener la inquietud social. esto ha sido imperativo para que el gobierno recupere el terreno político perdido durante 1988.

Por tal motivo ha centrado su política de desarrollo social en el fortalecimiento del mismo y de sus instituciones; y para lograr este objetivo el gasto social se ha incrementado considerablemente desde 1989, actualmente cuenta con un crecimiento acumulado que asciende al 41.7%. (4)

El siguiente cuadro muestra el crecimiento del gasto social:

---

(4) Consejo Consultivo del PRONASOL, "Solidaridad a Debate" 1991, p. 102

**CUADRO 2**  
**RECURSOS DESTINADOS AL SECTOR DESARROLLO SOCIAL**  
**DE 1989 A 1992**

(PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL DE CADA AÑO)

AÑO	GASTO PROGRAMABLE	SECTOR DESARROLLO SOCIAL	%
1989	83,600.0	28,598.7	34
1990	110,841.5	41,915.4	38
1991	142,509.0	61,989.0	43
1992	171,242.2	88,048.7	51
TOTAL	508,192.7	220,551.8	43

FUENTE: Cuadro elaborado con datos obtenidos del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a cada año.

De 1989 a 1992 la mas alta prioridad presupuestal se ha asignado al gasto social. entre 1989 y 1991 el gasto público del sector desarrollo social se incremento a un 41.4% real. para 1992 se plantea un incremento adicional en términos reales del 17.8%; así, en los cuatro años, desde 1989 se habrá incrementado el gasto en desarrollo social en 66.5% en términos reales. (5)

Con el objeto de hacer compatible la respuesta a las demandas de bienestar de la población con la creación de infraestructura acorde a las necesidades de desarrollo y con la política de control de gasto público, se ha transformado la estructura del gasto programable. (6), ello ha permitido que desde 1989 el porcentaje del gasto programable destinado al sector desarrollo social pasara de representar el 33.0% en 1988 a un 45.5% estimado para 1991.

El gasto programable propuesto para 1992 alcanza la cifra de 172 billones 997.6 miles de millones de pesos, con un crecimiento real estimado de 40% respecto de 1991, de éste, para 1992 se propone que el gasto en desarrollo social equivalga al 51.4%, lo cual cobra importancia al recordar que en 1988 esa proporción era del 33.0% y que para 1992 se habrá logrado que en el lapso de cuatro años la participación del gasto social en el total del gasto programable tenga un incremento de casi 20 puntos porcentuales.

---

(5) Presupuesto de Egresos de la Federación, 1992, p.12.

(6) Se entiende por gasto programable al gasto total del sector público presupuestal menos lo que constituye el gasto no programable; costo de la deuda, participaciones a estados y municipios en ingresos federales y pagos por adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

El siguiente cuadro muestra la estructura del gasto programable presupuestal para 1992:

CUADRO 3  
GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTAL 1992  
(Porcentajes respecto al total)

SECTOR	PARTICIPACION %	
	1991	1992
TOTAL	100.0	100.0
Desarrollo Rural	4.8	5.5
Pesca	0.1	0.1
Desarrollo Social	45.5	51.4
Educación	17.5	21.1
Salud y Laboral	20.7	21.9
Solidaridad	3.5	4.0
Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología	2.6	2.9
Programa Social de Abasto	1.2	1.5
Comunicaciones y Transportes	6.2	5.9
Comercio	4.1	3.4
Turismo	0.2	0.2
Energético	26.0	24.3
Industrial	3.9	2.1
Justicia y Seguridad	4.3	4.4
Administración	4.9	2.7

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1992, p. 47

Como es posible apreciar en el cuadro anterior, dentro del sector Desarrollo Social destaca el presupuesto asignado al Programa Nacional de Solidaridad, el cual ha constituido el instrumento de la administración de Salinas de Gortari para erradicar la pobreza extrema. Este programa ha contado cada vez más con mayores recursos: en 1989 ejerció 1 billón 640 mil millones de pesos; en 1990 3 billones 667 mil millones de pesos; en 1991 se le autorizaron 5 billones 117 mil millones de pesos, sin incluir en estas cifras las aportaciones de las comunidades ni de los gobiernos estatales y municipales. (7)

Para 1992, se le han asignado 6.8 billones de pesos, a los cuales se le añaden las aportaciones de otros niveles de gobierno y de los propios beneficiarios. el incremento real respecto a lo erogado en 1991 es del 19.0% en el curso de la actual administración, los recursos del programa se habrán triplicado en términos reales. (8)

---

(7) Consejo Consultivo del PRONASOL. "Solidaridad a Debate" 1991, p.102

(8) Presupuesto de Egresos de la Federación, 1992, p.

El siguiente cuadro muestra la estructura del presupuesto asignado al sector desarrollo social:

CUADRO 4  
GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTAL 1992 PARA EL SECTOR  
DESARROLLO SOCIAL.  
(Porcentajes respecto al total)

S e c t o r	(Miles de millones de pesos)	%
Desarrollo Social	88,048.7	100.0
- Educación	36,139.3	41.0
- Salud y Laboral	37,556.1	43.0
- Solidaridad	6,800.0	8.0
- Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología	4,991.0	6.0
Programa Social de Abasto	2,562.2	0.2

Fuente: Cuadro elaborado con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 1992.

A partir de este capítulo el trabajo se centra específicamente en el análisis de la región ixtlera-candelillera, por lo cual es conveniente aclarar que la elección de esta región como objeto de estudio se da debido a que es una zona con una considerable extensión territorial del país que alberga a una numerosa población en condiciones de pobreza extrema, por lo tanto ha sido una región de especial interés para la administración pública durante varios sexenios. Actualmente, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari no ha sido la excepción y esta zona es considerada por el Programa Nacional de Solidaridad como una de las áreas de atención prioritaria.

Así pues, para analizar las condiciones de bienestar social de la región se definieron diversas categorías de análisis. En un primer momento se definieron cuatro categorías que resumen las características generales de la región; entre ellas se encuentran las ecológicas, económicas, sociales y tecnológicas. Estas categorías permiten contar con una visión a grandes rasgos de la problemática existente en la región.

Sin embargo, para efecto de analizar de manera detallada los niveles de bienestar social de los habitantes de la región, se definieron otras cinco categorías que definen particularmente al bienestar social. Estas categorías son: alimentación, salud, educación, vivienda, servicios públicos e infraestructura. Cabe señalar que si bien para el análisis de estas categorías se considero información contenida en estudios anteriores que datan de los años 70's; la fuente de información mas valiosa la constituyo la observación directa en la zona de estudio y la información obtenida por medio de testimonios aportados por habitantes de la región.

## Cap. II. La región ixtlera-candelillera

- a) Ubicación
- b) Características
- c) Importancia

### Ubicación

Se ha dado en llamar ixtlera-candelillera a una enorme extensión ubicada en la parte norte-centro de la república mexicana. en esta zona el ixtle y la candelilla se han convertido en dos valiosos recursos que explican la subsistencia de miles de habitantes de la zona.

La superficie que abarca esta zona es de 978,485 km cuadrados comprendiendo parte de los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

Integra gran parte del semidesierto mexicano. en ella residen 1200 comunidades campesinas dispersas que agrupan 567,500 habitantes. existen aproximadamente 108,500 familias conformadas por 5.2 personas.

La mayoría de las localidades (71%) tiene menos de 500 habitantes, mientras el (40%) tiene menos de 250 habitantes. esta tendencia al agrupamiento de la población en pequeñas unidades es reforzada por la división de las localidades; esta dispersión multiplica las necesidades de infraestructura (agua potable, energía eléctrica, caminos, etc.) y afecta sus costos.

El siguiente cuadro indica la superficie que abarca la región ixtlera-candelillera en relación a la superficie total de los estados de: Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

CUADRO 3  
SUPERFICIE DE LA REGION IXTLERA-CANDELILLERA  
(Porcentajes respecto al total)

Estado	Superficie Total (km <sup>2</sup> )	Superficie de la región ixtlera (km <sup>2</sup> )	% de la región ixtlera (km <sup>2</sup> )
Coahuila	151 578	91 562	60.4
Nuevo León	64 555	23 771	36.8
S.L.P.	62 304	21 898	35.1
Tamaulipas	78 380	8 877	11.3
Zacatecas	74 668	17 290	23.1
	431 485	163 398	37.8

Fuente: Cuadro elaborado con datos obtenidos del Diccionario Enciclopédico Larousse (para el caso de la superficie total de los Estados), y del Programa Integrado de la Zona ixtlera-candelillera. COPLAMAR (para la superficie ixtlera por Estado)..

El cuadro anterior muestra que la superficie territorial que abarcan los municipios de la región ixtlera representa el 17% de la superficie territorial total que abarcan los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

La población de la región es predominantemente joven, pues un 49% de sus habitantes son niños de 0 a 14 años y la población correspondiente a la senectud es del 6%.

La zona ixtlera-candelillera se caracteriza por la carencia de agua en la mayor parte de la región. el agua que se utiliza en toda la zona es del orden de 3445 millones de metros cúbicos anuales. debe señalarse que dicho recurso está muy mal distribuido geográficamente.

Las Características de la región pueden resumirse en lo siguiente:

- Ecológicas: se detecta una aparente extinción de los recursos forestales y un incremento en su grado de dispersión, debido a la baja capacidad de reproducción del mismo y a la carencia de un sistema adecuado para su manejo.

- **Económicas:** la producción del ixtle y la productividad del ixtlero registran un descenso acelerado, paralelo al desplazamiento de los productos en el mercado.

- **Generales:** hasta el momento, las zonas áridas no ofrecen a la población rural ninguna opción atractiva de ocupación adecuadamente remunerada.

- **Sociales:** la población rural de la región está afectada por deficiencias de bienestar social (salud, alimentación, vivienda, empleo, educación). Estos son factores que han contribuido a provocar un alto flujo migratorio.

- **Tecnológicas:** se distinguen principalmente tres aspectos:

a) El nivel de la tecnología de aprovechamiento del ixtle es muy bajo.

b) La mayoría de los productos de ixtle presentan poca competitividad.

c) Existe ausencia de sistemas adecuados en el manejo del recurso.

### Importancia de la región ixtiera-candelillera

El motivo que hace importante a la región para la implantación de programas sociales son las condiciones de bienestar social en que vive la población, las cuales son infrahumanas y demandan ayuda urgente.

Las condiciones en que vive la población de la región son críticas. se estima que mas del 60% (600 000 familias) viven en condiciones de marginalidad.

El nivel de bienestar de estas familias es mínimo y se puede apreciar en los siguientes rubros:

#### Alimentación

La organización para la agricultura y la alimentación (FAD) contempla a la zona como una de las áreas más pobres del orbe. prueba de ello lo es la dieta básica de los campesinos ixtleros y candelilleros, la cual se reduce a: nopales, tunas, flores de palma, frijol y maíz.

La alimentación básica es monótona y escasa ya que consiste básicamente en maíz y frijol. Cubren sus necesidades calóricas casi exclusivamente con las tortillas (cerca de 600 gramos por persona al día) y las completan con un poco de frijoles. Las proteínas provienen en su mayoría de estos dos alimentos. complementan esta dieta con chile y algunas calabazas, nopales o cualquier otra verdura que logran obtener ocasionalmente.

El consumo de grasas es bajísimo y el azúcar lo utilizan para endulzar te de hojas. Si consiguen alguna cantidad de leche la dejan para el niño más pequeño a quien protegen de esta forma.

La estructura de los gastos anuales por familia evidencia la importancia de la alimentación en el presupuesto campesino (78.3%) que en general es el autoconsumo de su producción, en caso de contar con algún tipo de parcela.

### Salud

El acceso a los servicios médicos es casi nulo, ya que las comunidades están muy lejanas y muy dispersas.

Generalmente cuentan con un pequeño dispensario que tan sólo atiende enfermedades poco importantes, pero para recibir atención médica los campesinos deben trasladarse a las capitales de los estados.

Las enfermedades más comunes son las infecciosas y parasitarias, las cuales se acentúan con la desnutrición. Las que se presentan con más frecuencia entre los habitantes de la región son: enteritis, tuberculosis, tosferina, neumonía y bronquitis. En el caso de la salud, se le destina del presupuesto familiar anualmente el 3.8%

### Educación

Existe una alta tasa de analfabetismo en la región, las comunidades cuentan con una primaria, pero por lo general, las de menos de 500 habitantes (las cuales constituyen el 71% del total) tienen sólo hasta el cuarto año de primaria.

La problemática de la educación en la región es sumamente compleja debido a que contribuyen diversos factores a incrementar el analfabetismo, otro de ellos lo es la falta de personal docente debido a la lejanía y dispersión de las comunidades. Sin embargo, el problema fundamental se centra en la carencia de ingresos que permitan el sustento de la familia, lo cual orilla a los hijos en edad de estudiar a incorporarse al sector productivo desde pequeña edad, dejando en un segundo plano la educación, además que el asistir a una escuela genera una serie de gastos que no pueden sufragar las familias de la región: ejemplo de ello lo es el reducido porcentaje que se destina de los gastos familiares anuales a la educación, el cual alcanza tan sólo el 2.4%.

### Vivienda

Las viviendas presentan diferentes características, construidas unas con adobe y otras con varas o palma. A este respecto la población enfrenta serios problemas de hacinamiento ya que las familias constan en promedio de 8 a 10 integrantes que habitan casas que cuentan tan solo con 1 o 2 cuartos, además de la cocina. Más del 85% de las viviendas no cuentan con servicios como agua, drenaje o luz.

El siguiente cuadro muestra la estructura de los gastos anuales por familia:

CUADRO 6  
ESTRUCTURA DE GASTOS ANUALES DE LAS FAMILIAS  
IXTLERAS-CANDELILLERAS.  
(Porcentajes respecto al total)

Rubro	(Miles de Pesos)	%
Alimentación	2 130	78.3
Salud	103	3.8
Vestido	156	5.7
Educación	64	2.4
Medios de Producción	33	1.2
Artículos para el hogar	102	3.8
Otros	130	4.8
T o t a l	2 718	100.0

Fuente: FIDA. Informe de evaluación ex-ante del proyecto de desarrollo de las comunidades marginadas de las áreas ixtileras.

#### Servicios públicos e infraestructura

El problema del abastecimiento del agua es el más grave que enfrenta la región; este problema se acentúa más durante la época de sequía. La escasez de fuentes de abastecimiento y las enormes distancias que tienen que recorrer los habitantes para conseguirla afectan gravemente las condiciones de vida de la población en las zonas áridas.

A esta problemática se le suma la falta de luz, en la mayoría de las localidades de la región se carece de energía eléctrica.

Respecto a las carreteras que comunican a la región ixtlera, estas generalmente son caminos de terracería que se encuentran en muy mal estado.

En resumen, la región es sumamente árida, alejada de los centros de población urbanizados y carece de servicios así como de caminos transitables que le permitan a la población movilizarse

En relación a las actividades productivas que se desarrollan en la región se puede señalar lo siguiente:

#### Sector Agrícola

En el marco comprendido dentro de la zona se desarrolla una agricultura básicamente de subsistencia, puesto que los cultivos principales son el maíz y el frijol.

#### Subsector Forestal

Este subsector es el más importante de la región, ya que la lechuguilla y la candelilla son los productos forestales donde descansa gran parte de la economía de los habitantes de la zona. Para el año de 1980 dependían de estos recursos forestales alrededor de 31 000 familias de los cinco estados de la región.

### Sector Pesca

En realidad no puede hablarse de una explotación pesquera en la zona, ya que la importancia de esta actividad desde el punto de vista comercial es insignificante.

### Sector Industrial

#### a) Subsector Minería

La Minería es una actividad con importancia para la zona, ya que los cinco estados que la integran cuentan con cuantiosos y valiosos recursos mineros no renovables.

En general, se puede decir que la zona cuenta con un potencial minero importante, a excepción del estado de tamaulipas en donde no se explotan minerales en escala conveniente. los minerales que se explotan son: oro, plata, plomo, fluorita y fierro.

### Cap. III. Principales instituciones de apoyo a la región ixtlera-candelillera.

Antes de señalar cuales son las instituciones que han apoyado a la región, es importante mencionar que el nombre ixtlero-candelillero hace referencia a los productos obtenidos de dos tipos de recursos forestales que se explotan en la región: el primero, el ixtle, el cual es una fibra que se obtiene de la explotación de la lechuguilla o bien de la palma; y la candelilla, la cual es una cera que se obtiene de una planta llamada candelilla.

Lo anterior es importante, ya que las instituciones que han apoyado directamente a la región se crearon en base a la diferenciación del ixtle y de la candelilla, es decir, que una centra su atención en la compra-venta del ixtle y la otra en la compra-venta de la candelilla. Sin embargo, no es posible hacer una diferenciación de los campesinos que se dedican a explotar el ixtle de los campesinos que explotan la candelilla porque estos son los mismos, ya que la explotación de ambos recursos forestales se lleva a cabo indistintamente por todos los campesinos de la región, de ahí que la región se denomine ixtlera-candelillera. En consecuencia, la población campesina que atiende tanto La Forestal, F.C.L., como el FIDEHCAN es la misma.

Una vez hecha esta aclaración, se puede mencionar que históricamente han existido dos instituciones que han apoyado directamente a los campesinos de la región: la primera es la Forestal, F.C.L., Federación de Cooperativas Ixtleras, la cual se encarga de la compra-venta del ixtle (de palma y de lechuguilla), y el Fideicomiso de Explotación de la Hierba de Candelilla (FIDEHCAN), el cual a su vez se encarga de la compra-venta de la cera de candelilla.

Ambas instituciones enfocan sus acciones principalmente hacia la compra de los productos de los campesinos, no obstante, realizan también acciones encaminadas a mejorar el nivel de vida de los campesinos a través de programas de apoyo permanentes.

A continuación se señala la manera en que operan ambas instituciones, lo cual mostrará un panorama más amplio de la forma en que han apoyado históricamente a los campesinos de la región.

### La Forestal, F.C.L.

La Forestal, Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales ha constituido uno de los apoyos más fuertes a la región debido a que la fibra de ixtle se produce en grandes volúmenes y sólo encuentra comercialización a través de esta institución.

La Forestal nace en el año de 1940 como resultado de la demanda de cooperativas ixtleras que luchaban por la creación de una Confederación Ixtlera Mexicana conformada por cooperativas a nivel de cada estado productor del ixtle.

Con la creación de La Forestal comenzó un importante proceso de centralización del mercado del ixtle, el cual se encontraba hasta ese momento en manos de la iniciativa privada.

Desde entonces, La Forestal opera en cinco estados productores de ixtle: Coahuila, en donde se encuentra su sede; San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

En un principio agrupo a 74 cooperativas de ixtleros distribuidos en 44 municipios, abarcando un radio de 144 mil kilómetros cuadrados de los cinco estados mencionados anteriormente.

Actualmente se integra con 696 cooperativas y representa a más de 31,000 socio-cooperativistas.

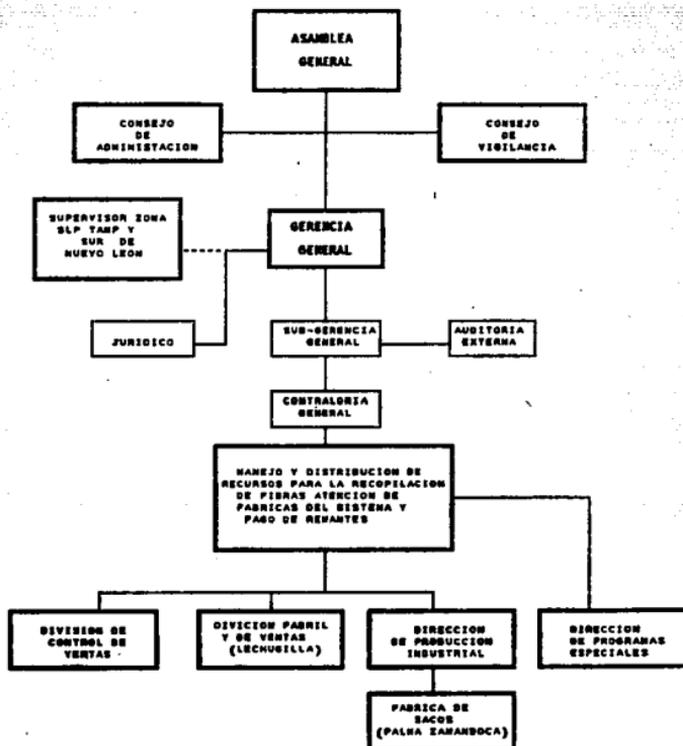
Desde 1941(1) fecha en que se aprobó mediante decreto la creación de este organismo se asignaron como funciones la venta en común y transporte de todos los productos forestales de las cooperativas federadas; el aprovechamiento en común de bienes y servicios; la compra en común de materias primas, artículos de consumo, maquinaria, enseres y útiles; la industrialización de fibras provenientes de las cooperativas federadas y la asesoría en la conformación de nuevas cooperativas.

---

(1) La Forestal es creada el 21 de noviembre de 1940, no obstante se aprueba su creación mediante decreto hasta el 14 de marzo de 1941.

EL SIGUIENTE ORGANIGRAMA MUESTRA LA ESTRUCTURA DE LA FORESTAL

ORGANIGRAMA DE LA FORESTAL, F.C.L.



FUENTE: PROPORCIONADO POR LA FORESTAL, F.C.L.

Como se puede apreciar, La Forestal constituye un organismo con una amplia infraestructura y su importancia se aprecia en los volúmenes de fibra de ixtle que compra a los campesinos anualmente.

El siguiente cuadro muestra los volúmenes de producción de fibra de ixtle adquiridos por La Forestal durante 1990 en los cinco estados en donde opera:

CUADRO 7  
PRODUCCION DE IXTLE CORRESPONDIENTE A 1990  
(Porcentajes respecto al total)

ESTADO	PRODUCCION	PORCENTAJE
Coahuila	2,355,863	29.0
Nuevo León	1,895,705	23.0
San Luis Potosí	2,165,585	26.0
Tamaulipas	864,315	10.0
Zacatecas	969,714	12.0
<b>T O T A L</b>	<b>8,215,182</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Cuadro elaborado a partir de las listas de producción de ixtle por Estado para el año de 1990 proporcionadas por La Forestal.

Cabe señalar que dentro de la producción de ixtle adquirida por La Forestal se encuentra la producción de las cooperativas no organizadas, así como la de los grupos libres; asimismo, se hace una distinción del tipo de ixtle, es decir, si es ixtle de lechuguilla o ixtle de palma, y finalmente se hace una segunda distinción en relación a la manera en que fue obtenida la fibra de ixtle, a mano o a máquina, debido a que la calidad de la fibra de ixtle obtenida a mano es mejor que la calidad de la obtenida a máquina.

El precio que paga La Forestal a los campesinos por el kilogramo de ixtle es sumamente bajo; para el año 1991 fue de \$750.00, tomando en consideración que para obtener un kilogramo de ixtle de lechuguilla o de palma se invierte un promedio de siete horas en recolectarla y tallarla.

Además de la compra-venta de la fibra de ixtle, La Forestal lleva a cabo diferentes programas permanentes enfocados a elevar los niveles de bienestar de los campesinos ixtleros. Estos programas se explicarán detalladamente más adelante, por ahora basta señalar que La Forestal ha constituido para el Gobierno Federal un organismo importante en la medida en que a través de su infraestructura se ha apoyado para llevar a la población programas de bienestar social.

### El FIDEHCAN

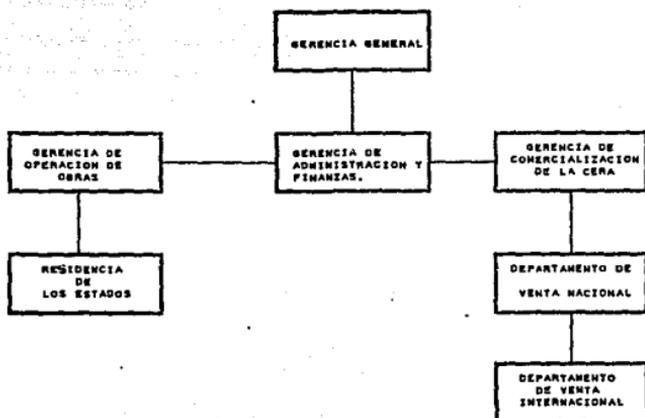
Por su parte, el Fideicomiso de Explotación de la Hierba de Candelilla tiene su antecedente en el FONCAN, el cual era el Fondo de Apoyo al Candelillero que se encargaba de crear infraestructura en la región ixtlera. Al mismo tiempo existía otra instancia que se encargaba de comprar la cera a los candelilleros.

En 1956 ambas instituciones se fusionan, creando así el Fideicomiso (FIDEHCAN), el cual desde ese momento se encargaría de realizar las dos funciones que se venían llevando a cabo; es decir, la creación de obras de infraestructura en la región ixtlera con el objetivo de generar a los candelilleros opciones que les permitan mejorar sus ingresos y de esta manera poder contar con liquidez que les de acceso a la solicitud de créditos con BANRURAL; y por otra parte continuar con la compra de la cera de la candelilla.

La afiliación de los ejidos candelilleros al Fideicomiso es libre y les ofrece a los productores de cera de candelilla numerosos beneficios tales como seguros social, becas para sus hijos, seguro de vida y el apoyo en obras de infraestructura de tipo pecuario y agrícola principalmente, así como opciones de ingreso que permitan costear un crédito en un banco.

El Fideicomiso canaliza la cera para diferentes usos, entre ellos destacan los siguientes: en mayor proporción es utilizada por la industria chiclera, se utiliza para la fabricación de grasa de calzado, de lubricantes, de pinturas, para pigmentaciones de uso zapatero, para la producción de llantas, en la industria dulcera y para la elaboración de cosméticos.

Este Fideicomiso opera en seis estados de la república: Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas, Nuevo León y San Luis Potosí.

ORGANIGRAMA DE EL FIDEHCAN

FUENTE: ORGANIGRAMA ELABORADO A PARTIR DE DATOS PROPORCIONADOS POR PERSONAL DEL FIDEHCAN.

La gerencia de operación de obras se encarga de la creación de obras de infraestructura, así como de la compra de la cera de candelilla. De esta gerencia se desprenden las residencias de los estados, existiendo cuatro en el estado de Coahuila, ubicadas en los municipios de Cuatro Ciénegas, en Saltillo; en Parras y en Torreón.

En el estado de Durango existe una residencia en el municipio de Cuencame.

En el estado de Zacatecas se encuentra una en el municipio de Concepción del Oro.

Y finalmente, en el estado de San Luis Potosí se encuentra una en el municipio de Cedral.

Cabe señalar que la residencia ubicada en Cuatro Ciénegas se encarga del manejo del estado de Chihuahua y la ubicada en Saltillo se encarga del Estado de Nuevo León. Asimismo, es importante mencionar que dichas residencias cuentan con autonomía.

La gerencia de administración y finanzas lleva el control financiero del Fideicomiso en general, así como de cada una de las residencias; para esto, cada residencia integra su propuesta de inversión anualmente y rinde un informe mensual tanto físico como financiero. Esta gerencia se encuentra en el Distrito Federal.

Finalmente, la gerencia de comercialización de la cera de candelilla se compone de dos departamentos, el de venta nacional y el de venta internacional. Para llevar a cabo estas actividades cuenta con una planta de acopio y refinadora de la cera en Saltillo, en donde se envasa la cera.

La venta al extranjero se canaliza a países tales como Estados Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, España, Venezuela y Colombia.

La coordinación del fideicomiso con otras instancias se da fundamentalmente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y con la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente denominada Secretaría de Desarrollo Social), así como con la Secretaría Estatal de Desarrollo Rural.

La importancia de este organismo se aprecia en los niveles de producción de cera de candelilla que absorbe actualmente; a continuación se muestra la producción de cera obtenida durante 1990 en los seis estados en donde opera y algunos datos de producción de cera de años anteriores.

CUADRO B  
PRODUCCION DE CERA DE CANDELILLA (1980-1989)  
(Porcentajes respecto al total)

Estado	Kilogramos	%
Coahuila	13,200,709	80.42
Chihuahua	790,030	4.81
Durango	1,281,604	7.81
Zacatecas	971,806	5.92
Nuevo León	153,226	0.91
San Luis Potosí	13,413	0.09
Tamaulipas	268.0	
T o t a l	16'413.056	100.0

FUENTE: Cuadro elaborado con datos proporcionados por el FIDEHCAN.

RESUMEN DE PRODUCCION DE CEMENTO DE CADELLA DURANTE EL AÑO DE 1990  
 CEMSA, S.L.P. Y CUERNAVACA, S.A.  
 DE LOS ESTADOS DE: COAHUILA, DURANGO, ZACATECAS, CIUDAD DE NUEVO LEON

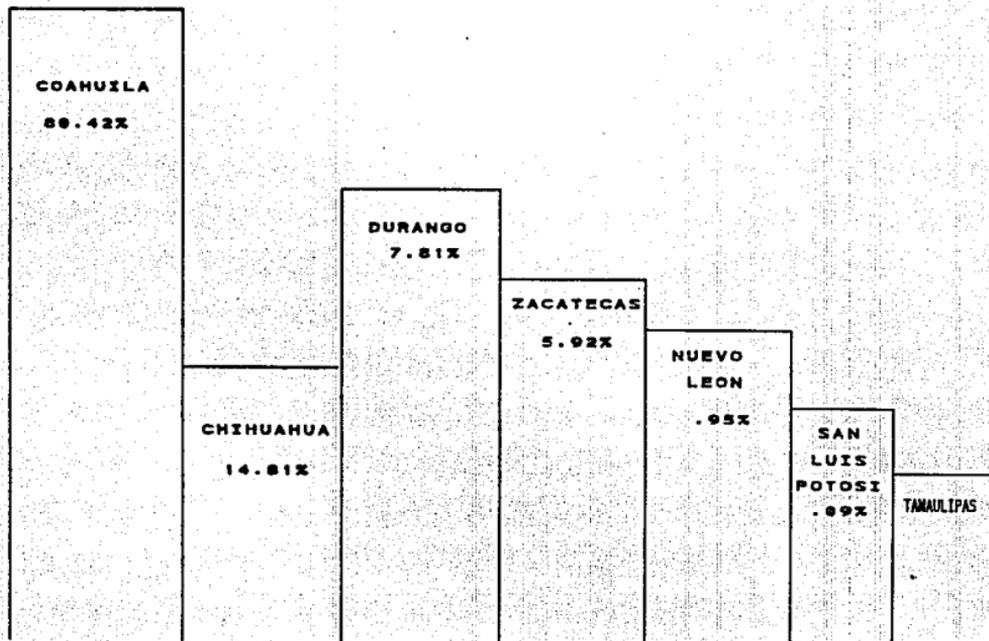
ESTADO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	T O T A L :
COAHUILA :	51,255.0	109,654.0	100,419.0	174,702.0	150,493.0	140,252.0	120,532.0	111,913.0	109,229.0	112,734.0	104,249.0	158,925.0	1,522,476.0
CHIHUAHUA :	3,823.0	7,477.0	8,067.0	10,788.0	9,214.0	6,345.0	7,399.0	7,569.0	5,897.0	4,897.0	2,925.0	4,286.0	73,069.0
DURANGO :	3,545.0	10,640.0	14,329.0	20,325.0	12,673.0	11,427.0	7,224.0	4,842.0	5,044.0	4,103.0	5,271.0	8,636.0	103,027.0
ZACATECAS :	9,425.0	13,951.0	17,930.0	15,840.0	21,429.0	10,138.0	7,465.0	7,542.0	10,473.0	6,409.0	-	9,109.0	122,961.0
NUEVO LEON :	-	1,129.0	-	-	762.0	655.0	-	-	-	441.0	-	465.0	3,452.0
SIN LUGAR :	134.0	453.20	49.0	104.0	-	-	-	-	-	-	-	-	841.0
<b>S U M A S :</b>	<b>86,422.0</b>	<b>222,912.0</b>	<b>188,885.0</b>	<b>221,474.0</b>	<b>194,265.0</b>	<b>158,827.0</b>	<b>142,599.0</b>	<b>128,858.0</b>	<b>132,433.0</b>	<b>123,674.0</b>	<b>112,445.0</b>	<b>181,492.0</b>	<b>1,838,845.0</b>

FUENTE: FIDEHCAN

PRODUCCION DE CERA DE CANDELILLA

PERIODO 1980 - 1988

(PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL)



FUENTE: FIDECAN

Además, es importante hacer notar que este fideicomiso ha alcanzado un alto nivel de organización en los campesinos candelilleros al agruparlos en una Unión de Ejidos Productores de la Cera de Candelilla, la cual opera a través de delegados estatales (6 en total).

Esta Unión nace en el año de 1978 como Asociación Nacional de Uniones de Ejidos Productores de Cera de Candelilla.

En 1989 la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.) convoca a la reestructuración de las dirigencias con el fin de democratizarlas

En el mes de Julio de 1990 se da a conocer públicamente la convocatoria para la renovación de las dirigencias y se nombran representantes estatales elegidos a partir del padrón de productores de cera, se nombran dos delegados por cada ejido productor de cera.

Los días 21 y 22 de Agosto del mismo año se lleva a cabo la reunión de 300 delegado de los ejidos candelilleros con sede en Cuatro Ciénegas, Coahuila; ahí, en mesas de trabajo se conformaron las Uniones Estatales y se creó una dirigencia nacional, la cual cuenta con la siguiente estructura:

- 1 Secretario General, con su respectivo suplente
- 1 Secretario de Crédito
- 1 Secretario de Comercialización
- 1 Secretario de Industrialización
- 1 Secretario de Bienestar Social
- 1 Secretario de Vivienda
- 1 Secretario de Maquinaria y Equipo de Transporte
- 1 Secretario de Solidaridad
- 1 Secretario de Educación
- 1 Secretario de Acción Sindical
- 1 Secretario de Acción Ganadera
- 1 Secretario de Acción Forestal

Esta estructura se definió así como resultado de la discusión llevada a cabo en las mesas de trabajo, las cuales decidieron que esta estructura cubría las necesidades de los candelilleros.

Además, esta estructura opera tanto a nivel nacional como a nivel estatal y se renovará cada tres años. De esta manera, con la existencia de la Unión de Ejidos Productores de Cera de Candelilla se fortalece el Fideicomiso, ya que éste enfoca sus acciones a los aspectos económicos de la cera de candelilla, y la Unión encamina sus esfuerzos hacia la gestión de acciones que redunden en el mejoramiento del nivel de vida del campesino candelillero.

Los recursos con los que opera la Unión provienen del Fideicomiso, ya que por cada kilogramo de cera que adquiere el Fideicomiso, se destina un porcentaje a la Unión.

Desde el momento en que se creó esta Unión ha trabajado por alcanzar los reclamos de los candelilleros, y entre ellos se cuentan ya varios logros; entre los más importantes se encuentra el incremento del precio del kilogramo de cera de candelilla que se paga al campesino candelillero, que en 1970 subió de \$3,600.00 a \$4,100.00, el cual es el precio actual.

Asimismo, en 1991 se logró que por cada kilogramo de cera entregado al Fideicomiso, éste entregue un remanente al campesino candelillero de \$496.00 al fin de año.

En este mismo año se logró que la cuota de cera entregada al Fideicomiso para tener derecho al seguro de vida bajara de 65 a 55 kilogramos. Y finalmente, que se crearan los créditos al consumo, los cuales constituyen un apoyo económico al candelillero con el fin de que su familia cuente con recursos mientras el campesino obtiene la cera y recibe el pago correspondiente.

**Cap. IV. Programas de Apoyo a la Región ixtlera-candelillera.**

**A) Sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez**

Durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, (1970-1976), la región contó con un apoyo considerable. A través de La Forestal se instrumentaron diversos programas de apoyo tendientes a elevar los niveles de bienestar de los campesinos de la región. En enero de 1972 el presidente dió instrucciones para la creación inmediata de programas de beneficio colectivo, y así diseñó personalmente la estructura para el funcionamiento de los siguientes programas:

Programa de Fomento a la Cunicultura

En febrero de 1972 Echeverría otorgó a La Forestal \$714 mil pesos para iniciar el programa de cunicultura en la región. Posteriormente, la Dirección General de Programas Especiales de La Forestal incrementó y organizó el programa, fijándose como objetivos los siguientes:

- 1.- Mejorar la dieta alimenticia del campesino
- 2.- Mejorar su economía al crearle un patrimonio familiar.
- 3.- Despertar y desarrollar un espíritu de solidaridad campesina.
- 4.- Crear fuentes de trabajo.

Para lograr estos objetivos el programa fue dividido en tres grandes etapas:

La primera consistió en la organización ejidal. En ella el esfuerzo se encaminó en realizar una profunda campaña de penetración. Educación y convencimiento de la utilidad del programa, obteniéndose la participación de los campesinos en la construcción de cobertizos protectores de sus pies de cría.

La segunda etapa fue la divulgación, en ella se buscó organizar a cada familia y ejido y establecer una mayor comunicación entre los directores del programa y la familia campesina. Para ello se construyeron centros cunículas ejidales y asociaciones de cunicultores.

La tercera y última etapa fue la de la industrialización, la cual se refería a la tecnificación del conejo, para lo cual se crearon tres centros cunículas regionales, el establecimiento de una fábrica de alimentos balanceados para conejo y la organización de cursos de capacitación.

La familia beneficiada recibía un pie de cría (1 macho y 5 hembras), jaula, comedero, bebedero y alimento; posteriormente el campesino entregaba al programa 10 hembras y 2 machos, los cuales eran destinados a otras familias. A través del programa se beneficiaron 513 ejidos, 5,620 familias y se impartieron 10 cursos donde se capacitó personal para fungir como promotores sociales de 1972 a 1976.

#### Programa CONASUPO-FORESTAL

En 1972 Echeverría acordó se otorgara el primer crédito revolvente de mercancías de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que dio origen al programa CONASUPO-FORESTAL.

Los objetivos de este programa eran los siguientes:

- 1.- Llevar mercancías de bajo precio y buena calidad
- 2.- Eliminar intermediarios, y
- 3.- Regular el mercado

A través de este programa se intentaba llevar a los ixtleros mercancías de primera necesidad, elevando el poder adquisitivo de su ingreso. Para lograrlo se establecieron nueve grandes almacenes distribuidos estratégicamente en la zona ixtlera de donde se distribuían mercancías semanalmente por un valor de \$1,500 mil pesos a 800 cooperativas ixtleras. Las mercancías se transportaban mediante 44 vehículos que funcionaban como auxiliares en la comunicación porque además de llevar la fibra recolectada trasladaban enfermos y servían de transporte de pasajeros.

El programa operaba de tal manera que una vez recibida la mercancía por las cooperativas éstas gozaban de un periodo de 45 días para liquidarla, término que a su vez tenía la institución para recuperar el efectivo que cubría el crédito revolvente que le otorgaba CONASUPO, que para el año 1976 ascendía a 15 millones, cuando el crédito inicial en 1972 era de 500 mil pes

#### PROGRAMA INDECO-FORESTAL

En el mismo año 1972, a través del INDECO ( Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad) se construyeron centros comunales ixtleros y reconstruyeron locales cooperativistas deteriorados, surgiendo así el programa Indeco-Forestal.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular construyó en la zona ixtlera locales destinados a ser centros comunales que sirvieran al igual que los locales cooperativistas, como centros cívicos y de reunión para las familias federadas y que funcionaran como tiendas cooperativistas donde se expendieran mercancías de consumo de primera necesidad. En 1975 se habían concluido 126 y se esperaba terminar 60 mas para 1976.

El 28 de junio de 1973 la forestal, F.C.L. realizó un diagnóstico socio-económico de la zona ixtlera, el resultado fue el incremento de los tres programas ya señalados y la creación de otros 9 programas nuevos.

Los nuevos programas que se crearon en ese año fueron los siguientes:

#### PROGRAMA IMSS-FORESTAL

El presidente Echeverría modificó la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, surgiendo con ello el régimen de solidaridad social, en virtud del cual los que perciben ingresos periódicos protegen a los que no tienen posibilidades. El presidente declaró entonces como primeros sujetos de solidaridad social a las 100 mil familias ixtleras que existían en el año de 1973. Cada jefe de familia ixtlera incorporada a este régimen aportaba diez jornadas de trabajo al año en obras de beneficio colectivo.

#### PROGRAMA SOP-FORESTAL

En la zona ixtlera no existían caminos, los cuales eran necesarios para la comunicación entre cooperativistas y la recolección de fibras, por lo cual se creó un programa para construir caminos de mano de obra que por bajo costo permitieran cubrir una mayor extensión del área ixtlera. A la vez se creó una nueva fuente de trabajo que permitió a los campesinos ixtleros recibir otro ingreso económico. Así pues, cumpliendo con las instrucciones de Echeverría se construyeron a través de este programa un poco más de 8000 kilómetros de estos caminos. Además, el programa apoyó la creación de locales cooperativistas. Al término de 1975 se habían construido 220 de ellos.

Un aspecto importante dentro de este programa fue la resolución del problema de la sequía en la región. Para lograrlo se construyeron microcuencas bordos que permitían una mayor captación de las aguas de lluvias. Para el año de 1975 existían 273 distribuidas en el área ixtlera.

#### PROGRAMA SEP-FORESTAL

El 27 de octubre de 1975 se inauguró la escuela normal del desierto. Los 200 alumnos inscritos, seleccionados rigurosamente, hijos de campesinos ixtleros, estudiaron por cuatro años la carrera, becados con 600 pesos mensuales que les otorgaba la Secretaría de Educación Pública. Al terminar sus estudios, fueron titulados con una plaza federal exclusivamente a ejercerse en la zona ixtlera.

El 7 de diciembre de 1975 Echeverría donó 500 mil 100 pesos destinados a la compra de material didáctico necesario a la escuela normal; así mismo, donó un autobús para el uso de la escuela.

#### PROGRAMA SRH-FORESTAL

Este programa fue planeado para dotar de agua a las comunidades rurales, así como realizar un inventario de las obras existentes, practicar un análisis de aguas, localizar cuencas acuíferas e implementar recursos con la participación de la Forestal en combinación con la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

#### PROGRAMA DE REORGANIZACION COOPERATIVA

El programa se enfocó a la educación y reorganización de cooperativas, ya que desde su fundación no se reorganizaban debidamente las cooperativas de la zona ixtlera; así pues, con la participación de los dirigentes campesinos se realizó una reorganización de todas. En el año de 1976, 900 de ellas lo habían hecho y se esperaba que en el curso de ese año se realizara la reorganización cooperativa en todos los ejidos. Con este fin se llevaron a cabo 27 cursos de educación cooperativa y 10 más de promotores rurales dentro del programa fomento a la cunicultura a través de 100 elementos debidamente capacitados.

#### PROGRAMA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRASPORTES-FORESTAL

En 1971 se planeo este programa y se proyectó la instalación de una estación radiodifusora, un circuito cerrado de televisión y un sistema de radiotelefonía. En 1976 este sistema comunicaba a 800 comunidades. Al finalizar 1976 se esperaba alcanzar 200 más.

#### PROGRAMA EDITORIAL IXTLERA

Uno de los objetivos principales de la administración de la Forestal durante este periodo fue el de mantener constantemente informados a los campesinos de las actividades del gobierno de la República y de las que desarrollaba la propia institución; para lograrlo este programa había editado para el año de 1976, 55 números de "El Ixtlero", órgano de información de los campesinos talladores del desierto; 14 folletos de orientación y divulgación ideológica y testimonios en defensa de la Revolución y el regimen.

**PROGRAMA FOMENTO DEPORTIVO**

El programa se desarrolló en el área y fue apoyado por la Secretaría de Obras Públicas, la cual dotó de 1000 canchas de basquetbol y voleibol y adaptó campos de béisbol.

**PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL**

Los artículos confiscados por introducción ilegal al país, fundamentalmente ropa y enseres de utilidad practica en el campo fueron donados a la Forestal para su distribución entre los campesinos de la región ixtlera. Al año de 1975 habían sido visitadas 800 comunidades y beneficiadas 400 mil familias.

**B) SEXENIO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO**

Durante el sexenio del presidente López Portillo (1976-1982) la región continuó contando con apoyo por parte de la Presidencia de la República; muestra de ello es la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). (1).

Este organismo fue creado con el objeto de que estudiara y propusiera la atención eficaz de las necesidades de esta zona y grupos sociales; surge como un instrumento para el análisis de los problemas de las zonas marginadas y el estudio de los mecanismos que propiciaran acciones inmediatas en esta área, respondiendo así de manera directa las demandas de la población marginada.

La manera en que se estructuraba era la siguiente:

El titular de la Coordinación presidía o formaba parte de los consejos o juntas directivas de aquellas entidades que fueron creadas específicamente para atender algunos problemas derivados de la marginación social y el atraso económico, entre las entidades involucradas se encontraban:

Instituto Nacional Indigenista (I.N.I.)  
Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)  
Patrimonio Indigenista del Valle del Mezquital  
La Forestal, F.C.L.  
Fideicomiso del Fondo Candelillero  
Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros  
de Escasos Recursos (FIOSCER)  
Productos Forestales de la Tarahumara  
FIDEPAL S. de R. L. de I.P. y C.V.  
Patronato del maguey  
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías  
Compañía Forestal de la Lacandona, S.A.  
Fideicomiso para rehabilitar regiones del país  
afectadas o que en el futuro sufrieran las  
consecuencias de fenómenos físicos.

---

(1) La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de Enero de 1977.

Las responsabilidades asignadas consistían en armonizar las políticas y acciones de las entidades específicas mencionadas, y estudiar y proponer al Ejecutivo fórmulas de coordinación que se relacionaran con la Administración Pública Federal en su conjunto.

Esta Coordinación, tras un profundo estudio de la región elaboro una propuesta que constituyó el Programa de Desarrollo Integrado de la Región ixtlera-candelillera. Este programa abarca los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. El programa opero durante el periodo que comprende de 1978 a 1982 con un costo total de \$3,354.3 millones de pesos.

El programa se enfocó principalmente a apoyar aspectos tales como la comercialización de los productos forestales, partiendo del supuesto que el mejoramiento del ingreso de los campesinos dedicados a las actividades de la obtención de la fibra de ixtle y de la cera de candelilla estaban en función del incremento de la calidad que se obtuviera en el producto para hacerlo más competitivo en el mercado; lo cual se lograría a través de la aplicación de técnicas más eficientes en la recolección y proceso del producto primario. Asimismo, se cuantificaron los recursos disponibles de candelilla y de ixtle como base para su explotación racional, mejorando las técnicas de extracción y procesamiento para obtener mayor valor agregado en los productos primarios.

Otro aspecto que contemplaba el programa se refería al agua potable; al respecto se proponía la ampliación y reconstrucción de las obras en lugares de mayor concentración demográfica y la prospección de fuentes artificiales para dotar mediante sistemas sencillos a las localidades más pequeñas. Asimismo, en relación al mejoramiento de la vivienda se proponía la instalación a mediano plazo de un sistema de autoconstrucción.

Para el sector salud los objetivos consistían en ampliar la capacidad instalada en lugares estratégicos; extender la cobertura a las poblaciones más desfavorecidas y dispersas; establecer en el corto plazo las unidades médicas especializadas y complementar gradualmente con las unidades periféricas semi-especializadas y de servicio básico. Estas acciones se complementarían con acciones de promoción de la salud.

Para el sector educación se tenía por objetivo atender el rezago educativo, principalmente en los municipios en donde era más deficiente; para esto se promovió a mediano plazo la ampliación del sistema de educación media básica y de formación para el trabajo.

Para cubrir estos aspectos, la estrategia del programa se distribuía en los siguientes sectores:

#### Agropecuaria y Forestal

A este sector le fueron destinados \$1,876.0 millones de pesos. La expectativa consistía en mejorar 16,803 hectáreas de riego existentes y dotar de infraestructura a 46,745 hectáreas de temporal, suministrando la asistencia técnica necesaria al riego y al temporal. Asimismo, se dispondría de pastizales mejorados e instalaciones para alojar 130,877 cabezas bovinas y caprinas, tecnificando su explotación. Esto permitiría generar 2 982,511 jornales permanentes y 3 362,929 jornales temporales, así como 6,405 productores asociados.

A largo plazo, la explotación agrícola constituiría la actividad primaria, y para ello sería necesario disponer de los volúmenes de agua de riego suficientes, La actividad complementaria la constituiría la explotación pecuaria.

La explotación forestal del ixtle y de la candelilla sería intensiva gracias a la asistencia técnica adecuada que generaría mayores ingresos a un número de productores que necesariamente sería cada vez más reducido. Asimismo, se aceleraría la atención de los problemas de tenencia de la tierra y se promovería la organización de numerosos ejidos.

La comercialización de los productos agrícolas fue un aspecto que recibió atención prioritaria, especialmente considerados como básicos e insumos para la producción. Se dió apoyo también a la mejora de los sistemas internos de distribución y control de precios.

La estrategia a corto plazo para el subsector agrícola consistía en el mejoramiento productivo de las superficies de temporal a partir de estudios para definir las técnicas mecánicas más apropiadas para conservar y recuperar el suelo y el agua, la asistencia técnica y la organización de los productores para obtener las líneas de crédito apropiadas a la tecnología local.

A mediano plazo, la estrategia se orientó hacia la amplificación tecnificada en la superficie cosechada a fin de acercarse al máximo del área de labor disponible.

Respecto al subsector pecuario, la estrategia a corto plazo consistió en mejorar gradualmente la capacidad de los agostaderos para aumentar la producción de las especies bovina y caprina en forma inmediata.

A mediano plazo, mejorar genéticamente a las especies bovina y caprina y establecer la infraestructura ganadera necesaria, establecer unidades de producción y promover canales de comercialización.

Finalmente, en relación al subsector forestal, la estrategia a largo plazo consistía en dotar a la explotación del ixtle de un carácter transitorio, es decir, tendiendo a minimizarse en la medida en que se desarrollaran las actividades agrícolas y ganaderas. Asimismo, modificar las técnicas de recolección y extracción para mejorar la calidad del producto primario y permitir la recuperación de la planta. Cuantificar el recurso y establecer métodos de control mediante áreas de exclusión y rotación de la explotación. Perfeccionar los sistemas de procesamiento primario de manera de aprovechar al máximo la materia prima y conseguir mayor valor agregado. Promover la organización de grupos solidarios para aglutinar las unidades de procesamiento primario canalizando los créditos necesarios para el equipamiento y el transporte.

### Industrial

Al sector industrial se le asignaron \$332.4 millones de pesos que generarían 3 864 jornales permanentes y 74,920 jornales temporales; 1,292 productores asociados en la explotación de la planta de roca fosfórica en Galeana, Nuevo León y la fábrica de cajas de madera en Tula, Tamaulipas. En el renglón de la electricidad se estimaba beneficiar a 80 mil habitantes.

A largo plazo, los yacimientos de minerales metálicos y no metálicos estarían en plena explotación. La retención de la mano de obra de la población en edad de producir tendría lugar a partir del empleo masivo y generado principalmente en la actividad minera y en menor proporción en la agricultura, la ganadería, la explotación forestal y la agroindustria.

La estrategia a largo plazo para el sector industrial consistía en reactivar esta actividad mediante el establecimiento de un programa integral de exploración que permitiera determinar el inventario de las reservas y su ley mineral. Diversificar la explotación de los no metálicos, promover la organización de la pequeña y mediana industria.

A mediano plazo, la estrategia se orientaba a promover la integración industrial en la zona a través de la instalación de empacadoras, curtidurías y tenerías.

#### Comunicaciones y Transportes

A este sector se le asignaron \$430.6 millones de pesos para abrir 2,434 kilómetros de caminos de penetración que beneficiarían a 110,476 habitantes. A largo plazo, la red de caminos de los 7 estados estaría terminada, permitiendo el flujo permanente a las áreas de explotación agrícola, minera y forestal.

#### Comercio

Se le asignaron \$29.6 millones de pesos para instalar 47 tiendas, 7 bodegas y establecer canales de comercialización del Piñón, Tamaulipas, beneficiando a un total de 16,230 habitantes de la zona.

#### Asentamientos Humanos

Se le destinaron \$517.7 millones de pesos para que 311,878 habitantes de la zona contaran con agua potable, mejoraran la vivienda y se llevara a cabo la letrinización.

### Educación, cultura y tecnología

Se le destinaron \$94.4 millones de pesos para dotar de aulas a 220 localidades, asegurando las condiciones pedagógicas de 23 620 niños.

A largo plazo, mediante la ampliación de los servicios educativos se incorporaría a toda la población escolarizable del grupo de edad obligatoria.

### Salud y seguridad social

Se le destinaron 78.5 millones para alcanzar una cobertura medica asistencial que atendiera a 77 mil habitantes mediante la instalación de 102 clínicas rurales y 14 centros de salud. Estas acciones se apoyarían con los hospitales y centros de salud existentes.

A largo plazo los índices de morbilidad y de mortalidad se abatirían, extendiendo los servicios médicos a todas las poblaciones de la zona. Asimismo, la alimentación de la población rural alcanzaría los estándares mínimos de calorías y proteínas derivadas de alimentos básicos, en gran parte producidos en las unidades familiares. Los servicios de agua potable, drenaje y equipamiento comunitario operarían en todas las comunidades.

El siguiente cuadro muestra la distribución del presupuesto destinado al programa integrado de la zona ixtlera-candelillera.

CUADRO 9  
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA  
INTEGRADO DE LA ZONA IXTLERA-CANDELILLERA  
(Porcentajes respecto al total)

Sector	Millones de pesos	%
Agropecuario y Forestal	1,876.0	56.0
Industrial	332.4	10.0
Comunicaciones y Transportes	430.6	12.8
Comercio	24.6	0.7
Asentamientos Humanos	517.7	15.8
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	94.4	2.8
Salud y Seguridad Social	78.5	2.3
T o t a l	3,354.3	100.0

FUENTE: Programa Integrado de la Zona Ixtlera-Candelillera. COPLAMAR.

Además de la creación de COPLAMAR el gobierno de la República llevó a cabo acciones complementarias para apoyar a la región; muestra de ello fue la canalización de recursos fiscales provenientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Forestal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Coplamar y Fonapas. Con estos recursos la forestal incremento su capital social, el cual para 1976 ascendió a 26.8 millones de pesos , y a 500 millones de pesos en 1982.

En el año de 1980 el gobierno de la República estableció un impuesto(1) sobre la primera adquisición del ixtle de palma o de lechuguilla.(2)

Este impuesto se otorgó en calidad de subsidio, siempre y cuando lo adquiriera la Forestal, y era equivalente al 50% del precio pactado o que se registrara en el mercado nacional.

(1) El establecimiento del impuesto se dio mediante decreto presidencial publicado el 30 de diciembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación.

(2) En la región ixtlera la fibra de ixtle es extraída de dos tipos de recursos forestales: la palma y la lechuguilla, la cual se explota en mayor escala.

Con el fin de dar continuidad a los programas que se habían desarrollado durante el sexenio anterior, durante el régimen de López Portillo se llevaron a cabo los siguientes programas:

#### Ixtle reforzado

Este programa surgió de la búsqueda del aprovechamiento adicional al ixtle; resulta de agregarle a la fibra en su estado natural resinas de poliéster para obtener un producto con característica similares a la fibra de vidrio. Los productos fabricados con el ixtle reforzado fueron bodegas. además, se llevaron a cabo negociaciones de compra-venta de bodegas entre Conasupo, Almacenes Nacionales de Depósito y el Banco Nacional de Crédito Rural.

#### Calabacilla loca

Es una planta que se da en Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas. La Forestal realizó investigaciones sobre ella a fin de hacer posible su aprovechamiento industrial para la obtención de aceite y harina para el consumo humano y animal.

La Forestal y COPLAMAR tenían programado un proyecto inicial de 71 mil hectáreas al que apoyo el Gobierno Federal con una inversión de 450 millones en 1982. el proyecto se llevo a cabo en Coahuila, Nuevo León y San Luis Potosí.

### Alimento balanceado para ganado

El programa se basó en el aprovechamiento de la pulpa obtenida del tallado del ixtle, ya que esta contiene un porcentaje de proteínas importante y no es nocivo para los animales. de aquí que en 1982, con el apoyo de Fonapas se instaló en Saltillo, Coahuila una planta que produjera productos ganaderos.

### Tapetes

Este programa surgió también del aprovechamiento de subproductos del ixtle; se instaló una fábrica en Saltillo, Coahuila para la fabricación de tapetes.

### Programa de infraestructura

La Forestal y la SARH promovieron conjuntamente con los campesinos cooperativistas la construcción de 77 obras que elevarían la producción en los cultivos de maíz y frijol, las obras en construcción representaron una inversión autorizada de 125 millones de pesos.

### Producción de carne de conejo

El programa inició durante el sexenio anterior y continuó en vista de que la población de la zona ixtlera aún registraba bajos niveles nutricionales. Con este programa se beneficiaron mil cunicultores de 120 ejidos de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas y se beneficiaron 6 mil campesinos ixtleros.

### Programas mínimos de bienestar y asistencia social

Se instrumentaron diversos programas tendientes a incrementar los niveles de bienestar social, tales como: la construcción de locales para sociedades cooperativas, se construyeron 77 locales en 21 municipios de los cinco estados en los que opera la Forestal (Zacatecas, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas).

### Radio comunicación rural

Este programa constituyó la continuación del programa iniciado el sexenio anterior, el cual surgió en 1974 a partir del convenio celebrado entre la Forestal y la Comisión de Telecomunicaciones y Transportes para el establecimiento del servicio de radiocomunicación en la zona ixtlera.

### Distribución de agua potable

La Forestal construyó depósitos de agua en aquellos núcleos de población donde la escasez es más crítica, al mismo tiempo, distribuyó alrededor de 60 millones de litros de agua potable cada año en 19 municipios y 155 ejidos. para ello contaba con 37 camiones cisterna en 1976.

### Construcción de letrinas

Se construyeron 900 letrinas en 30 ejidos de 5 municipios de la zona.

### Huertos y hortalizas en maceta

Se instalaron en la región alrededor de 7 mil huertos horticolas

### Becas y distribución de material escolar

Entre 1979 y 1982 se distribuyeron anualmente alrededor de 5 mil paquetes con material escolar. Se otorgaron becas a jóvenes: alrededor de 1700 de las cuales correspondieron el 84% a primaria, 13% a secundaria y el resto a niveles profesionales.

### Editorial ixtlera

Se continuo publicando mensualmente el periódico "el ixtlero".

### Centro familiar ixtlero

En julio de 1980 fue creado el centro familiar ixtlero con el objeto de impartir conocimientos prácticos a los ixtleros, se construyeron y operaron centros de capacitación para un promedio de 548 familias al año.

### Programas COPLAMAR-FORESTAL

En el campo de la salud, la Forestal venía atendiendo cinco hospitales de campo, mismos que fueron transferidos al programa IMMS-COPLAMAR.

En el programa CONASUPO-COPLAMAR, la Forestal aportó almacenes y tiendas, así como equipo que venía operando con anterioridad en el convenio establecido al efecto por la propia federación con CONASUPO.

En el programa SAHOP-COPLAMAR, la Forestal aportó mano de obra y material de la región para las obras de agua potable, de mejoramiento de las viviendas y de caminos rurales.

**C) Sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.**

La estrategia de Miguel de la Madrid consistió en la aplicación de programas regionales estratégicos y planes estatales de desarrollo.

En el caso de la región en estudio se instrumentaron planes estatales en los estados de Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas y Tamaulipas; complementariamente se aplicó un programa regional denominado programa de desarrollo de las zonas áridas.

El programa de desarrollo de las zonas áridas abarcó los estados de Aguascalientes, Coahuila, San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua.

Sus objetivos fueron los siguientes:

- Racionalizar el uso y aprovechamiento del agua y mejorar los sistemas y mecanismos de captación, dotación y distribución del recurso.
- Desarrollar la infraestructura hidroagrícola, minera y de comunicaciones y transportes que permitiera la vinculación de las zonas áridas al desarrollo del país, y propiciara el arraigo de la población rural en sus lugares de origen.
- Apoyar el desarrollo de las ciudades medias de las zonas áridas a fin de coadyuvar al esfuerzo nacional de descentralización.
- Disminuir la dispersión de la población rural.
- Fomentar el aprovechamiento racional de los recursos naturales de las zonas áridas.

A través de la ejecución de este programa se propició la utilización eficiente del agua, se impulsó la elevación de los niveles de bienestar social, la tecnificación agropecuaria, la modernización minera, la ampliación de la red de enlaces y la consolidación del sistema de ciudades medias.

Este programa contó con una asignación de 143 mil 34 millones de pesos.

Con el objeto de impulsar el ordenamiento urbano se asignaron 56 mil 398 millones de pesos. Se construyeron 614 mil 302 metros de guarniciones; se electrificaron 171 comunidades y se construyeron y mejoraron 7 mil 28 viviendas.

Para impulsar el aprovechamiento racional del agua, se destinaron 11 mil 494 millones de pesos, alcanzándose un ejercicio presupuestal de 8 mil 965 millones. La inversión se orientó a incrementar los volúmenes aprovechables de agua mediante la ampliación, rehabilitación y conservación de la infraestructura hidroagrícola, acciones que permitieron incorporar al cultivo 10 mil 26 hectáreas en 48 proyectos de riego y beneficiar a 5 mil 549 productores.

Para fortalecer el desarrollo de las actividades agropecuarias y psícolas se invirtieron 6 mil 396 millones de pesos, en este sentido se ejecutaron acciones para fortalecer la infraestructura ganadera. Se aplicaron técnicas para mejorar la retención del agua en el suelo, se fomentó la acuicultura en pequeños estanques.

Con el propósito de fortalecer la integración regional se autorizaron 36 mil 448 millones de pesos, alcanzándose un ejercicio presupuestal del 97%. Las acciones se enfocaron a la construcción, ampliación y rehabilitación de 12 km. de carreteras troncales, 219 de caminos rurales, 31 de carreteras urbanas y libramientos y la conservación de 8 mil 118 km. de carreteras estatales.

En relación a los planes estatales de desarrollo se implementaron los siguientes:

#### Plan Nuevo León

Las acciones instrumentadas en el marco del plan permitieron avanzar en la consolidación de la base productiva estatal, el fortalecimiento de las actividades orientadas a la explotación, el fomento de un desarrollo equilibrado de las subregiones de la entidad y la ampliación de los servicios sociales y urbanos básicos. En el marco del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), se autorizaron 33 mil 205 millones de pesos, lográndose un ejercicio presupuestal del 94%.

En materia de desarrollo social se canalizaron 7 mil 383 millones de pesos de recursos federales y 9 mil 117 millones de pesos de fondos del estado. Para elevar la cobertura y la calidad de los servicios educativos en todos los niveles se construyeron y mejoraron 24 aulas, 23 anexos, 4 laboratorios y 6 talleres que dan atención a 7 mil 232 alumnos. En el sector salud se realizaron trabajos de remodelación, equipamiento y construcción de 4 hospitales.

#### Plan San Luis Potosí

Como resultado del cumplimiento de los lineamientos del plan se logró avanzar en la diversificación de las actividades productivas, en la tecnificación del sector agropecuario y en el fortalecimiento y ampliación de la infraestructura urbana y de servicios sociales. Con ello se impulsó un desarrollo más equilibrado entre las subregiones del estado y se mejoró la calidad de vida de los habitantes.

En el marco del CUD se autorizaron 10 mil 671 millones de pesos, habiéndose ejercido el 91% de los recursos.

Con el propósito de fortalecer y ampliar la infraestructura para el desarrollo social se autorizaron y ejercieron 3 mil 45 millones de pesos. Con la aplicación de casi 528 millones fue posible construir, rehabilitar y ampliar 29 sistemas de agua potable.

Fueron destinados 823 millones para la ampliación y mejoramiento de la planta física educativa, construyéndose en el periodo 106 espacios para primaria y secundaria, así como la conservación y mantenimiento de 37 escuelas en beneficio de 7 mil 349 alumnos

Para ampliar la infraestructura y mejorar la calidad de los servicios de salud se destinaron 283 millones de pesos, los cuales se orientaron a la adquisición de mobiliario y equipo y ampliación de 3 hospitales. Se brindaron servicios de asistencia social en 64 comunidades.

#### PLAN ZACATECAS

Se continuó impulsando el desarrollo económico y social del estado, procurando una mayor integración de las subregiones y sectores productivos, así como un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Se destinaron al plan 23 mil 647 millones de pesos, de los cuales 14 mil 353 millones correspondieron a recursos federales y 9 mil 294 millones a recursos estatales, alcanzándose un ejercicio total de 19 mil 832 millones.

Con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población se destinaron 12 mil 494 millones, de los cuales se ejercieron en un 96%. Con estos recursos se impulsó la electrificación de poblados en 102 localidades de la entidad y se continuaron las obras de construcción, ampliación y rehabilitación de 38 sistemas de agua potable.

Para fortalecer la educación básica y media superior se ampliaron y mejoraron 303 espacios educativos que brindan atención a 17 mil 142 alumnos.

En materia de salud se continuó con el equipamiento del hospital general de Zacatecas que beneficia a 352 mil 442 personas.

#### Plan Tamaulipas

La estrategia definida en el plan apoyó los propósitos de modernizar e integrar las actividades productivas, ampliar y mejorar la infraestructura básica y social, y consolidar el sistema de enlaces del estado.

En el marco del CUD se autorizaron recursos por 8 mil 737 millones de pesos de inversión federal y 6 mil 93 millones de inversión estatal.

Los programas de desarrollo social permitieron ampliar la cobertura de los servicios de educación.

En materia educativa se fortaleció la planta educativa con la construcción de 44 aulas, 18 anexos, 8 laboratorios y 8 talleres, y se otorgaron 1 mil 182 becas en los niveles básico y superior. Se construyeron 2 escuelas primarias y 2 secundarias en Matamoros.

El sector salud proporcionó asistencia médica y social a 26 localidades. Asimismo, se remodelaron y equiparon 3 centros de salud y se construyó una casa hogar para niños.

**D) Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari**

El apoyo con que ha contado la región durante el régimen del presidente Salinas de Gortari se ha canalizado a través del Programa Nacional de Solidaridad, el cual ha coordinado las acciones de las diversas instancias involucradas, uno de estos apoyos los constituye el proyecto de desarrollo rural de las comunidades marginadas de las áreas ixtleras; este proyecto tiene su antecedente en una misión de reconocimiento que llevo a cabo el F.I.D.A. (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), en México en el año de 1988 con el objetivo de definir una estrategia de inversiones. Dicha misión se integro por el centro de inversiones de la F.A.O. sobre dos proyectos susceptibles de apoyo financiero sugeridos por el subsecretario de desarrollo regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Así pues, se dió prioridad al proyecto de desarrollo rural de las comunidades marginadas de las áreas ixtleras, cuya ejecución sería confiada a la Forestal.

Una vez definido el proyecto se realizo una nueva misión del 9 al 23 de junio de 1990 integrada por la subsecretaría de desarrollo rural de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Nacional Financiera y la Forestal. A partir de esta misión se dió a conocer que el área del proyecto comprende 135,000 kilómetros cuadrados ubicados en el noroeste de México y abarcando 36 municipios de cinco estados: Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

Desde el punto de vista de este proyecto, se ha definido que el área ixtlera corresponde hoy a aquel territorio donde la fibra es adquirida por la Forestal, que tiene el monopolio del comercio del ixtle.

El siguiente cuadro muestra el universo ixtlero contemplado por el proyecto:

CUADRO 10  
COBERTURA DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE  
LAS COMUNIDADES MARGINADAS DE LAS AREAS  
IXTLERAS

Estado	Número de municipios	Localidades No.	%	Localidades con cooperativas
Coahuila	5	312	26.2	201
Nuevo León	9	394	33.0	245
S.L.P.	13	273	22.9	180
Tamaulipas	5	118	9.9	84
Zacatecas	4	96	8.0	50
T o t a l	36	1193	100.0	760

FUENTE: FIDA. Informe de evaluación Ex-Ante.

Este proyecto constituye una estrategia específica para reconvertir la base productiva de una región altamente dependiente del ixtle, cuya producción requiere en la actualidad de un subsidio importante, en un sistema productivo orientado a nuevos productos y nuevas tecnologías que permitan remunerar los recursos empleados en la producción, sin necesidad de subsidio.

El proyecto se constituye así en un conjunto programado de acciones tendientes a crear oportunidades que permitan a los ixtleros dedicarse a nuevas actividades productivas, contrayendo la oferta de ixtle y aumentando la producción de productos nuevos y/o tradicionales.

Las líneas de acción son las siguientes:

- 1) Desarrollo de la producción de granos básicos
- 2) Desarrollo de la producción de la ganadería
- 3) Desarrollo de productos en base a riego por aspersión (hortalizas)
- 4) Actividades relacionadas con el procesamiento, conservación, clasificación y transporte de la producción.
- 5) Agua potable
- 6) Valorizar la fibra y mejorar la productividad agrícola
- 7) Apoyos a la producción (créditos)
- 8) La Forestal será la responsable de la ejecución del proyecto.

La prioridad de la población objetivo esta constituida por aquellas familias y comunidades que tienen una alta dependencia del ixtle para obtener sus ingresos. este núcleo esta compuesto por unas 19 mil familias localizadas en unas 200 comunidades. (1)

En segundo lugar a familias tan pobres como las anteriores y con situaciones similares en disponibilidad de recursos naturales y potencial agrícola. la fuente de ingreso se basa en trabajo asalariado temporal. los dos grupos suman aproximadamente 42 mil familias. (2)

El proyecto tiene como propósito central generar alternativas de producción y empleo en el área ixtlera, que permitan reasignar los recursos utilizados en la producción del ixtle y elevar los ingresos de los sectores más pobres de la región.

- 
- (1) FIDA. Informe de evaluación ex-ante. pag. 49
  - (2) Ibidem. pag. 52

Los objetivos específicos del proyecto son:

- Crear obras que permitan elevar la productividad agrícola y ganadera (obras de irrigación, fomentar el crecimiento de los hatos de cabras, rehabilitar áreas de producción agrícola mediante pozos de riego).

- Apoyar la reorganización de BANRURAL

- Fortalecer a la Forestal

Los beneficios del proyecto se extenderán sobre unas 45,000 familias cuyos ingresos sean muy escasos. el proyecto construirá 750 obras de riego por escurrimiento; en promedio cada una de las cuales riega 42 hectáreas y beneficia a 14 productores. Rehabilitará 60 pozos profundos que permitirán regar por aspersión 40 hectáreas y beneficiar a 40 familias por cada pozo, construirá y rehabilitará obras para el almacenamiento y distribución de agua potable para los seres humanos y animales, tales como la construcción de 150 aljibes de agua potable.

En un periodo de seis años a partir de la aprobación del proyecto se pretende alcanzar las siguientes metas:

Beneficiar a 12000 familias organizadas en 850 grupos con un promedio de 14 familias cada uno, que dispondrán de un promedio de 3 hectáreas regadas por familia.

El maíz pasará de 500 a 1000 kilogramos/hectárea en tres años y el frijol de 200 a 600 kg/ha.

A 1800 familias se les financiará un hato de 10 cabras y un macho para iniciar la explotación caprina.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

A otras 1800 familias se les financiará la adquisición de 3600 animales de tiro para el cultivo, el transporte o apoyar las actividades de recolección.

Se beneficiará a 2100 familias organizadas en 60 grupos mediante la rehabilitación de pozos para el riego a presión.

El papel de las instituciones participantes sera el siguiente:

- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)  
El BANRURAL tendrá la responsabilidad de la ejecución directa del componente de Crédito a través de los dos bancos regionales que se encuentran en el área del proyecto: el Banco del Centro Norte, S.N.C. y del Noroeste, S.N.C.

- Subsecretaria de desarrollo regional de la SPP (Actualmente SEDESOL)

Sera la responsable de la ejecución del proyecto y delegara dicha responsabilidad, la coordinación global y la ejecución de la mayoría de los componentes en la federación de cooperativas, la Forestal, F.C.L. Además participara en forma indirecta cubriendo con fondos propios los prestamos de avío para los cultivos tradicionales de autoconsumo (maíz y frijol) y en programas complementarios de carácter social. Por ultimo, a través de la SPP, el gobierno se compromete a mantener un apoyo financiero para cubrir las perdidas ocasionadas por la explotación de la palma samandoca y evitar así una crisis financiera de la Forestal.

- Nacional Financiera

La Nacional Financiera (NAFIN) representará al Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de prestatario; es decir, actuara como agente financiero del mismo.

- La Forestal, F.C.L.

La Forestal, en forma directa o mediante contratación de servicios ejecutará el proyecto, introducirá cambios en la estructura organizativa para adecuarse al nivel de las actividades y funciones que deberá cumplir.

Organizará dos sectores que corresponden a las áreas de actividades: por una parte la actividad tradicional estructurada en torno a la recopilación y transformación del ixtle; y por la otra, el conjunto de actividades de desarrollo rural que serán promovidas por el proyecto.

Se implementara una dirección específica en la estructura de la Forestal, que fungirá de unidad ejecutora del proyecto (UEP), está será responsable de supervisar y coordinar la ejecución de cada componente y de los componentes entre si, en el marco de los objetivos globales del proyecto. La UEP tendrá una administración y contabilidad separada de las otras actividades de la Forestal, F.C.L.

Además participarán:

a) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)

Se establecerá un convenio donde se explicita el apoyo de la SARH a través del traslado de extensionistas a la unidad ejecutora, y otros apoyos de asesoría técnica.

b) La Universidad Autónoma Antonio Narro

Ejecutará por subcontratos trabajos de validación tecnológica y de apoyo técnico a las evaluaciones del proyecto.

c) El Instituto Nacional de Investigación (INIFAP)

Realizará trabajos de validación tecnológica

d) El Instituto de Capacitación (INCA-RURAL)

Tendrá un activo rol en la Capacitación.

El proyecto tiene un costo total estimado de us\$ 53.3 (\$mex 149 365 millones ) incluyendo un 10% de imprevistos.

Los siguientes cuadros muestran los componentes del financiamiento:

CUADRO 11  
FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL  
DE LAS COMUNIDADES MARGINADAS DE LAS AREAS  
IXTLERAS  
(Porcentajes respecto al total)

Fuente de financiamiento	Monto (US\$000)	%
F.I.D.A.	30,390.0	51.7
P.M.A. (alimentos)	2,939.3	5.0
Contribución Campesina	1,416.1	2.4
Instituciones Federales y Estatales	139.9	0.9
Instituciones Financieras	559.4	1.0
PRONASOL	23,311.3	39.7
<b>T o t a l</b>	<b>58,755.9</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: FIDA. Informe de evaluación Ex-Ante.

**CUADRO 12**  
**FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL**  
**DE LAS COMUNIDADES MARGINADAS DE LAS AREAS**  
**IXTLERAS**

Fuente de Financiamiento	Monto (US\$000)
Gobierno de México (PRONASOL)	21,214.6
F.I.D.A.	30,000.0
Beneficiarios del Proyecto (Campesinos Ixtleros)	2,130.0
Costo Total	53,344.6

FUENTE: FIDA. Informe de evaluación Ex-Ante.

Otro proyecto que apoya a la región y que constituye un complemento al proyecto de desarrollo rural de las comunidades marginadas de las áreas ixtleras es el proyecto piloto de nutrición, alimentación y salud. Este proyecto es parte de las acciones de la lucha contra la pobreza que se realizan bajo la coordinación y con el apoyo de solidaridad. Se ejecuta en tres estados que comprenden comunidades de la zona ixtlera (San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas) y en la zona norte del estado de México que comprenden comunidades indígenas otomies y mazahuas.

El proyecto se orienta a cubrir 59 municipios comprendidos en 11 jurisdicciones sanitarias de los estados de San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas y México. En estas jurisdicciones existen 817 localidades de menos de 2,500 habitantes, el volumen demográfico total es del orden de 400 mil habitantes, en los que se atienden a unas 45 mil familias con miembros vulnerables mediante una asignación de un millón 100 mil paquetes de ayuda alimentaria y acciones de protección y fomento a la salud.

Su objetivo es instrumentar en zonas rurales de los estados mencionados un programa de nutrición, alimentación y salud, que a través de la intervención de diversas modalidades operativas permita evaluar su viabilidad y efectividad así como los beneficios alcanzados por la población objetivo.

La selección de beneficiarios se lleva a cabo por el personal del sector salud y por auxiliares de salud en comunidades por medio de un censo poblacional. Son beneficiarios potenciales del programa las familias de las localidades seleccionadas que tienen al menos un miembro vulnerable entendiendo por tal a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y niños menores de cinco años.

El proyecto calcula beneficiar al cinco por ciento de la población total de los respectivos estados. Ello determina el total de 56,590 familias beneficiarias. El proyecto se ejecutó a partir del primero de noviembre de 1990 y hasta el 31 de diciembre de 1991.

El programa desarrolló las siguientes líneas de acción:

- 1) Vigilancia del estado nutricional, crecimiento y desarrollo.
- 2) Orientación alimentaria nutricional.
- 3) Promoción de la producción de alimentos para el autoconsumo.
- 4) Participación comunitaria
- 5) Ayuda alimentaria directa

En relación a la ayuda alimentaria directa, esta consiste en una entrega mensual o quincenal (dependiendo de las características de acceso de cada comunidad rural) de 21 kilogramos de alimentos básicos que proporcionaran alrededor del 25% de las necesidades energéticas y 35% de las necesidades proteicas de una familia tipo. de acuerdo a los hábitos de consumo de la población beneficiaria la ayuda alimentaria incluye:

- 12 Kg. de harina de maíz
- 6 Kg. de frijol
- 3 Kg. de arroz
- 1 litro de aceite

En el proyecto intervienen las siguientes instituciones:

- SEDESOL/ PRONASOL responsable de la coordinación general y del financiamiento necesario.

- Secretaria de Salud (S.S.A.) responsable del seguimiento y evaluación del programa y de la concertación de las instituciones del sector salud en la ejecución de las acciones del programa en las áreas cubiertas por el mismo.

- Comisión Nacional de Alimentación (CONAL) coordina con la SSA y las instituciones involucradas el seguimiento y evaluación del programa en el marco del Programa Nacional de Alimentación y del sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional.

- Secretarías estatales de salud de Nuevo León, estado de México ejecutaran el proyecto piloto diseñado por cada entidad.

- Servicios coordinados de salud, IMMS-Solidaridad, y DIF estatal de Tamaulipas y San Luis Potosí ejecutan el proyecto piloto diseñado para cada entidad.

- DICONSA, es responsable del abastecimiento de los alimentos en las fechas y puntos de distribución convenidos.

- Gobiernos Municipales, Comités de salud y nutrición y otras organizaciones locales y municipales colaboran en la administración y ejecución del proyecto según convenios adecuados en particular colaboran en el traslado de alimentos desde los almacenes diconsa a los puntos de distribución a las familias participantes.

### Financiamiento del proyecto

El financiamiento es aportado oportunamente por solidaridad vía ramo XVI (Solidaridad y desarrollo regional).

El costo total del proyecto piloto estimado hasta diciembre de 1991 es de 24,990 millones de pesos (us \$ 8.76 millones)

#### CUADRO 13 COSTO DEL PROYECTO PILOTO DE DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES MARGINADAS DE LAS AREAS IXTLERAS

	\$M.N.	€US
Ayuda alimentaria	21,727	7.57
Otros costos	3,215	1.19
T o t a l	24,940	8.76

FUENTE: SSA. Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Marginadas de las Áreas Ixtleras.

### Ejecución y Supervisión del proyecto

Dentro de la Secretaría de Salud es la Dirección General de salud Materno-Infantil la vinculada directamente al proyecto. para el desempeño de las tareas operativas que le corresponden se apoyara en las estructuras de los servicios estatales de salud y en otras instituciones, fundamentalmente en los Comités locales de solidaridad y salud que se constituyan.

La distribución de los paquetes de ayuda alimentaria se realiza a través de la red de tiendas rurales de DICONSA y de las tiendas rurales de las cooperativas de la Forestal, F.C.L.

La unidad responsable del Programa Nacional de Solidaridad a través de las delegaciones regionales de la SEDESOL y de los COPLADES, establecen las asignaciones presupuestales requeridas para cada jurisdicción y unidad participante. y además, lleva el control, seguimiento y evaluación del proyecto en todos y cada uno de sus componentes.

Para este propósito se apoya en la Dirección General de Salud Materno-Infantil y en la CONAL.

#### Seguimiento y evaluación

Se evaluara el logro de las metas del programa en:

- a) Aspectos administrativos
- b) Coordinación de las instituciones participantes
- c) El nivel de Participación de la comunidad
- d) Su impacto sobre la condición nutricional y de salud de los individuos.

Los SSA conjuntamente con la SEDESOL y CONAL formularán un plan de acción que permita definir los elementos que apoyarán el esquema de supervisión, evaluación y seguimiento.

Como se puede apreciar en este capítulo, la estrategia de atención del Gobierno mexicano a la región ixtlera-candelillera se ha modificado en cada sexenio; esto responde al hecho de que en cada administración es delineada la política de gasto público, económica, social, regional, etc. que regirá al país durante el sexenio correspondiente y en concordancia con las necesidades del país durante ese periodo. Por otra parte, la ejecución de las políticas se lleva a cabo a través de programas y planes. Así pues, en ese orden de ideas, el presente capítulo muestra los programas y proyectos que se han llevado a cabo en la región a través de los sexenios de los Presidentes Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari. Estos programas y proyectos han respondido y han sido congruentes con una política social insertada en un contexto nacional, y sobre todo con una política regional dadas las características de la zona a atender.

De este modo, al analizar los programas anteriormente descritos encontramos que durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez se delineó como estrategia económica lo que se llamo "desarrollo compartido"; ésta estrategia buscaba redistribuir el ingreso con el fin de abatir la desigualdad económica que se manifestaba en una desigual distribución del ingreso tanto por actividades económicas, regionalmente y por estratos sociales. En este intento de distribuir el ingreso regionalmente se vió beneficiada la región ixtlera-candelillera, ya que se celebraron convenios de coordinación entre diversos programas sectoriales con La Forestal, entre ellos figuraron: IMSS-FORESTAL, SOP-FORESTAL, CONASUPO-FORESTAL, INDECO-FORESTAL, SEP-FORESTAL, etc.

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, uno de los principales problemas que enfrentaba el país y que fue priorizado, fue el referente a las fuertes desigualdades regionales existentes en ese momento y que resultaban de una concentración de desarrollo en ciertos estados de la República, por lo cual la política regional se enfocó a lograr un desarrollo más equilibrado. Esta política fue sumamente benéfica para la región ixtlera-candelillera debido a que entre los estados que se desarrollaban a un ritmo más lento que el resto se encontraban los que integran a la región.

La estrategia de López Portillo para lograr acelerar el desarrollo de estos estados consistió en delimitar zonas prioritarias (entre ellas la ixtlera-candelillera) y crear organismos responsables de coordinar la acción del sector público en las mismas. Al respecto, destaca la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual tuvo como objetivo lograr que las zonas rurales marginadas contaran con los elementos materiales y de organización suficientes para obtener una participación más equitativa en la riqueza nacional.

Con la creación de COPLAMAR se logró que los organismos integrantes de este sistema aumentaran la capacidad de penetración del sector público y permitieran acelerar la aportación a los grupos menos favorecidos de los niveles de bienestar social.

Una vez creada COPLAMAR se llevaron a cabo importantes convenios de coordinación de acciones en regiones marginadas. Los convenios se realizaron con programas sectoriales y con

diversas instituciones, entre ellas con La Forestal, F.C.L., por lo cual en este periodo se ejecutaron programas tales como: COPLAMAR-FORESTAL, IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, etc.

Como se menciona anteriormente, la política regional delineada por López Portillo apoyó de manera importante el desarrollo de la región ixtlera-candelillera, pero además se sumo el apoyo que a la vez otorgaba a la región la política social, ya que ésta contemplaba un apartado social para la población marginada, con

los objetivos de reducir en el total y atender la marginalidad extrema en sus manifestaciones de indígena y pobreza crítica. La integración de grupos marginados recibió especial atención en los programas orientados a incrementar el empleo, legalizar las tenencias irregulares, en los de apoyo a la construcción de vivienda, dotación de servicios educativos, de salud y urbanos básicos en las áreas y localidades más necesitadas. Nuevamente, el instrumento principal para lograr esto fue COPLAMAR, y con él el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual tuvo como principal objetivo generar empleos y excedentes en las comunidades rurales para superar los niveles de pobreza, desempleo y marginalidad en poblaciones de 300 a 3000 habitantes.

La programación de acciones para el logro de mínimos de bienestar se inicio por la identificación de requerimientos regionales de salud, vivienda, alimentación y educación a través de estudios especiales de COPLAMAR y posteriormente la ejecución de programas con la participación de COPLAMAR a través de la concertación de convenios con programas sectoriales.

En el caso del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la orientación de la política regional constituyó una continuación de la iniciada por López Portillo; nuevamente, entre sus objetivos se encontraba el incidir en el impulso al desarrollo de las regiones menos favorecidas de manera que disminuyeran las desigualdades regionales, además de lograr la descentralización regional. No obstante, la manera de abordar estos problemas fue sustancialmente distinta, Miguel de la Madrid contemplaba en su política regional acciones para beneficiar a cada uno de los estados de la República, y a la vez delimito regiones estratégicas; éstas regiones fueron: frontera norte, mar de córtes, sureste y zona metropolitana de la Ciudad de México. Además, se crearon y ejecutaron diversos programas que tuvieron por objetivo apoyar en la operación regional, éstos fueron:

- Programas Estatales de Inversión (PEI)
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programa de Atención a Zonas Marginadas
- Programas Sectoriales Concertados (PROSER)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios

De lo anterior, se puede apreciar que durante este sexenio la región ixtlera-candelillera no se consideró como prioritaria y por lo tanto no se le proporcionó una atención especial; sin embargo, dado que se delinearon programas para cada uno de los Estados, la región contó también con un programa para cada uno de los cinco estados que la conforman.

De los programas regionales que se ejecutaron, el que incidió significativamente en la región fue el Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas, debido a que este programa era congruente con las características de la región. Este programa tuvo como lineamientos estratégicos ejecutar acciones orientadas a atender los problemas derivados de la escasez de agua, impulsar las actividades productivas y fortalecer la dotación de servicios

urbanos, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población. La ejecución de este programa benefició a la región ixtlera-candelillera, ya que sus acciones se extendieron a estados que la conforman; sin embargo, el apoyo a esta región tampoco fué considerado prioritario por el programa.

Finalmente, durante el sexenio en curso, con la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari la política de desarrollo regional ha buscado impulsar el desarrollo mediante el aprovechamiento del potencial productivo de las distintas regiones.

La estrategia definida para impulsar el desarrollo regional se basa en la descentralización de decisiones, la desconcentración de la actividad económica y el desarrollo municipal. Esta estrategia busca que, mediante la política de desarrollo regional se integren las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo. En esta estrategia no se incluyó como prioritaria la región ixtlera-candelillera. Sin embargo, la política encaminada a erradicar la pobreza extrema a través del Programa Nacional de Solidaridad ha apoyado significativamente a la región.

Durante este sexenio se han instrumentado programas regionales que contemplan a cada uno de los estados que conforman la región por separado y en conjunto, para lograr de este modo la integración regional. Esta administración ha constituido una continuidad con la del sexenio anterior al continuar con la instrumentación de planes regionales que contemplan a cada uno de los cinco estados que conforman la región por separado y en conjunto, para lograr de este modo la integración regional. Por otra parte, cabe destacar que a diferencia de las estrategias definidas para la región por las administraciones anteriores, se introduce un nuevo elemento; éste es la reciente incursión de organismos

financieros internacionales, principalmente el FIDA, que se han coordinado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apoyar programas sectoriales y programas sectoriales y programas estratégicos aportando conocimientos y financiamiento.

En suma, podemos señalar que la atención a la región ixtlera-candelillera ha derivado de una política regional y por lo tanto de programas regionales que atienden al diseño de políticas en territorios con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas. Por otra parte, complementariamente a los programas regionales, la región ha sido apoyada por programas especiales que han buscado incrementar la efectividad de las acciones. Estos programas han sido de suma importancia para la región ya que engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal, logrando incidir de manera más directa sobre una problemática específica.

## Conclusiones

El Estado Mexicano ha sufrido a lo largo de su historia numerosas transformaciones, no obstante las políticas de bienestar social presentes han constituido siempre un elemento imprescindible para mantener la estabilidad política y atenuar el descontento social. Estas políticas son un factor importante para la aceptación de un sistema político determinado y en esencia han sido similares a través de los diferentes sexenios.

Las políticas de bienestar social van acompañadas de las políticas económicas, ya que las segundas generalmente provocan el descontento social y las primeras se encargan de frenar este al llevar adelante acciones que resuelven en apariencia las demandas de la sociedad. Así pues, lo que se proporciona a los problemas en general, es un paliativo temporal que permita mientras tanto continuar con la instrumentación de las políticas económicas delineadas.

Mas aún, las políticas de bienestar social son un elemento que no tan solo facilita la implementación de un determinado proyecto económico, sino también de un proyecto de Estado. Estas políticas se enfocan prioritariamente a las zonas en donde puedan tener mas incidencia, es decir, a las zonas que demandan de mayor atención, tal y como es el caso de la región ixtlera-candelillera.

Como se puede apreciar en los capítulos anteriores, esta región abarca una porción extensa del territorio mexicano y alberga a una población que demanda ayuda y que ha recibido tan solo paliativos.

Durante los sexenios de Echeverría, López portilló y De la Madrid, se llevaron a cabo en la región programas que significaron fuertes inversiones. Actualmente, con Salinas de Gortari se han destinado también recursos importantes, sin embargo, las características generales de los programas diseñados para esta región son las siguientes:

1) La escasa participación de los campesinos en la selección e implementación de los proyectos específicos.

2) Una fuerte inversión, descuidando los gastos de operación.

3) Una elevada subutilización de las inversiones realizadas y el paternalismo en el sentido de la poca o nula contrapartida que se solicita a los beneficiarios de las obras.

4) La ejecución de los programas a través de La Forestal.

Como se puede apreciar, un factor común es que todos los programas han sido confiados para su ejecución a La Forestal dado que esta institución se creó expresamente para apoyar a los campesinos ixtleros-candelilleros y que además cuenta con la infraestructura necesaria.

Sin embargo, el papel de esta institución se ha limitado a proporcionar a los campesinos de la región una atención en materia de bienestar social sumamente deficiente a través de algunos programas de apoyo permanentes coordinados por la Dirección de Programas Especiales, tales como la dotación de agua en las comunidades, la cual se lleva a cabo de manera irregular. Asimismo, continúan funcionando las cooperativas en donde además de recibir la fibra de ixtle para su compra se venden mercancías de primera necesidad las cuales son proporcionadas por la CONASUPO. Estas cooperativas funcionan la mayor parte de las veces como tiendas de raya en donde se intercambia el ixtle por mercancías ante la carencia de recursos de los campesinos.

En relación a las actividades propias de la compra-venta de la fibra de ixtle, actualmente La Forestal opera básicamente con 2 programas: el de ixtle reforzado, en donde se continúa buscando un aprovechamiento adicional de la fibra de ixtle para la elaboración de bodegas utilizadas por la misma institución, y el de tapetes, en donde se aprovechan los subproductos del ixtle para la elaboración de tapetes. Sin embargo, no ofrece una opción real para absorber la producción de ixtle de los campesinos y comercializarla, ya que las fibras sintéticas han desplazado considerablemente al ixtle y se ha reducido la demanda. Además de esto cabe señalar que actualmente, dada la reducción de la demanda de la fibra de ixtle, el trabajo se encuentra muy mal remunerado; durante 1991 La Forestal pagaba \$750 pesos por un kilogramo de ixtle, tomando en consideración que para obtenerlo el campesino invierte un promedio de siete horas en recolectarla y tallarla, el precio es irrisorio, por lo cual el campesino ha optado por abandonar esta actividad.

Por su parte, el papel que ha desempeñado el FIDEHCAN al apoyar a los campesinos que se dedican a la explotación de la candelilla, ha sido, en comparación con La Forestal más representativo. Como es posible apreciar en el tercer capítulo, esta institución cuenta con una infraestructura menor a la de La Forestal, sin embargo, esto no ha constituido una limitante para ofrecer a los campesinos una respuesta real a la comercialización de la cera de candelilla. Durante 1991 esta institución pagaba a los campesinos por el kilogramo de cera de candelilla \$4,100 pesos.

En materia de bienestar social, esta Institución tiene un programa permanente de distribución de despensas, las cuales son entregadas a las familias de los campesinos trimestralmente. Sin embargo, a pesar de no contar con más programas de este tipo, ha logrado a través de la Unión de Ejidos Productores de la Cera de Candelilla la autogestión de los campesinos por la búsqueda de mejores niveles de bienestar y la participación de éstos en las decisiones de la institución.

Por lo anterior, se puede inferir que las acciones del sector público en la zona ixtlera han sido poco efectivas, no obstante que múltiples dependencias gubernamentales se han avocado a solucionar los problemas de la región ixtlera-candelillera; los motivos que no ha permitido la efectividad de estas acciones han sido principalmente resultado de las propias características de la región, la cual carece de vías de comunicación que permitan el acceso a la región, y alberga a una población sumamente dispersa, lo cual dificulta poner en práctica cualquier programa tendiente a propiciar un mayor nivel de vida en los habitantes de la zona.

La mayoría de los programas de desarrollo que se han ejecutado para beneficiar a los habitantes de la región han tenido solo momentaneamente acción benéfica. Al no funcionar estos programas, el campesino ha encontrado la seguridad de su subsistencia en la candelilla y el ixtle, lo cual hace imperativo ejecutar programas en la región que se encaminen a reconvertir la base productiva de la región altamente dependiente del ixtle y ofrezcan a los campesinos la oportunidad de dedicarse a nuevas actividades productivas.

Además, el éxito de la aplicación de programas subsecuentes en la región dependerá en gran medida de la Institución que los ejecute, ante lo cual ya se evidenció el fracaso de La Forestal como entidad ejecutora, por lo que sería más conveniente dar la oportunidad a otras instituciones que operan en la región y que también conocen a fondo la problemática de los campesinos ixtleros-candelilleros.

## RECOMENDACIONES

Con el objeto de que el apoyo que canaliza el Gobierno mexicano a la región ixtleracandelillera incida de una manera más definitiva en la población, se recomienda lo siguiente:

1.- Descartar a La Forestal, F.C.L. como entidad ejecutora de programas para la región.

2.- Ejecutar los programas a través de el FIDEHCAN.

3.- Impulsar la coordinación de acciones entre las diversas instituciones que trabajan en la región; principalmente, entre La Forestal, F.C.L., el FIDEHCAN, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAN).

4.- Aprovechar la infraestructura con que cuentan La Forestal, F.C.L., el FIDEHCAN, CONAZA y la UAAN, para la ejecución de programas.

5.- Impulsar la coordinación de instituciones a nivel central y paraestatal, cuando éstas cuenten con programas para atender la región, de manera que se logre una atención integral, y no se de una duplicidad de acciones.

## B I B L I O G R A F I A

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. División de A.L y del Caribe, Informe de Evaluación Ex-Ante del Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Marginadas de las Áreas Ixtleras, F.I.D.A., Roma, 1990, 104 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación de Asesores, La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, SPP, México, 1991, 102 p

Secretaría de Salud. Dirección general de Salud Materno-Infantil, Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud, S.S.A, México, 1991, 80 p.

Offe Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, Editorial Alianza - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, 309 p. (Colección Los Noventa).

Consejo Consultivo del PRONASOL, Solidaridad a Debate Editorial El Nacional, México, 1991, 227 p.

Alonso Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo. (Coordinadores) El Nuevo Estado Mexicano, Volumen II, Estado y Política Editorial Nueva Imagen- Universidad de Guadalajara- CIESAS, México, 1992, 273 p

Alonso Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo. (Coordinadores) El Nuevo Estado Mexicano, Volumen I Estado y Economía Editorial Nueva Imagen- Universidad de Guadalajara- CIESAS, México, 1992, 301 p

Ramirez Gonzalez A. Eduardo, El Ixtle un sistema Socio-economico

La Forestal, F.C.L. Avances y Perspectivas de un Esfuerzo Comun (1968 - 1976) Editorial Ixtlera, México 1976, 287 p.

La Forestal, F.C.L. Memoria de Actividades (1979 - 1982) Publicacion a cargo de la Direccion General de Comunicacion social de COPLAMAR, México, 451 p

Arguedas Sol, Social democracia y America Latina En Revista de Estudios Politicos, UNAM, Centro de Estudios Politicos, Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, Trimestral, Numero Especial, México, 1984.

Ward Peter, Politiclas de Bienestar Social en México (1970 - 1989) Editorial Nueva Imagen México, 1989, 247 p

Secretaria de Programacion y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federacion, SPP, México, 1990.

Secretaria de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federacion, SPP, México, 1991,

Secretaria de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federacion, SPP, México, 1992.

Consejo Consultivo del Pronasol, El combate a la Pobreza, Lineamientos Programaticos Editorial El Nacional, México, 1990

COPLAMAR, Programa Integrado de la Zona Ixtlera Candelillera (Resumen), COPLAMAR, México,

De la Cruz Campa, Jose Angel y Medina Torres Jorge Galo, La lechuguilla (Agave Lechuguilla)

Dresser Denise Neopopulis Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program  
California Enter for US Mexican Studies, Linker  
Fundation, University of California, San Diego, 1991,  
37 p.

Presidencia de la República. Quinto Informe de Gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado. México, 1986.

## Abreviaturas

**FORESTAL, F.C.L.** Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales.

**FIDEHCAN** Fideicomiso de Explotación de la Hierba de Candelilla.

**FONCAN** Fideicomiso del Fondo Candelillero.

**CONASUPO** Comisión Nacional de Subsistencias Populares.

**INDECO** Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

**PRONASOL** Programa Nacional de Solidaridad.

**IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**SOP** Secretaría de Obras Públicas.

**SEP** Secretaría de Educación Pública.

**SRH** Secretaría de Recursos Hidráulicos.

**COPLAMAR** Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

**FIDA** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

**SPP** Secretaría de Programación y Presupuesto.

**NAFINSA** Nacional Financiera

SARH  
Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Agricultura y

UAAN  
Antonio Narro.

Universidad Autónoma

PMA

Programa Mundial de Alimentación

SSA

Secretaría de Salud

CONAL

Comisión Nacional de Alimentación

FAO  
y la alimentación.

Organización para la Agricultura

COPLADES  
Desarrollo Estatal.

Comisión de Planeación de