

# OBSTÁCULOS A LA POLÍTICA AGRARIA DEL DESPOTISMO ILUSTRADO

Brian R. HAMNETT  
*Universidad del Estado de  
Nueva York, Stony Brook*

FRENTE A LA PRESENCIA de los grandes latifundios en Nueva España, la Corona española tomó medidas para evitar que se extendieran en las regiones de escasa población, como el norte y la costa del Golfo de México. El régimen virreinal trató de repartir porciones de las tierras realengas y baldías y aun parte de las tierras no cultivadas de dominio privado, con el propósito de que surgiera una numerosa clase de pequeños propietarios rurales.

En este aspecto, la Corona obraba contra las posesiones de la clase socialmente dominante en la Nueva España. Empero, el Estado español no favoreció el concepto de la pequeña propiedad por razones filantrópicas o revolucionarias, sino como un medio para continuar su constante lucha política contra los estamentos y corporaciones privilegiadas, por medio de las cuales los criollos poderosos y los comerciantes peninsulares dominaban la esencialmente corporativa sociedad novohispana. Es decir, la política de tierras (como la de trabajo) de la Corona española en su fase de absolutismo borbónico era una manera de sustraer al Estado de la herencia medieval europea del *Stände staat*. La lucha contra estos estados dentro del Estado era principalmente política, pero en ausencia de las instituciones políticas correspondientes al *Stände staat* (a saber, las Cortes con representación por estamentos, como en la Europa medieval) se conducía la lucha en el plano jurídico y social. Por eso, aunque la legislación real y virreinal no pudo eliminar por sí sola la sociedad estamental, al menos proveyó a la Corona y sus organismos

burocráticos de un instrumento para atacar por el flanco a los grandes propietarios dominantes.

EN CONTRASTE CON LA ZONA DEL CENTRO de la Nueva España, las zonas áridas y semiáridas del norte estaban poco desarrolladas y muy escasamente pobladas. Allí el problema era el de abrir las regiones a la colonización y a la actividad económica. La Corona consideró que para alcanzar estos objetivos era necesario el repartimiento de las grandes extensiones de tierras realengas y baldías a una numerosa clase de pequeños propietarios, presuntamente mestizos. El motivo político de la Corona consistía en equilibrar la dominación criolla de la zona central (y con ello su dominio sobre la producción de los cereales) con el acceso del mestizo a la posesión de propiedad territorial en regiones aprovechables para el cultivo del trigo de riego, la cría de ganado mayor y la producción de algodón.<sup>1</sup>

En virtud de la real instrucción del 15 de octubre de 1754, se comisionó a los justicias de cada cabecera de provincia para requerir a todos los poseedores de tierras realengas y baldías a que dieran pruebas de la legitimidad de sus títulos. Con esta medida la Corona trataba de informarse de la usurpación de tales tierras en el siglo y medio transcurrido a partir del compromiso de 1591.<sup>2</sup> Ambas medidas, sin embargo, mantuvieron el principio de la composición. Las providencias de la composición nos revelan la incapacidad del Estado español para impedir las numerosas usurpaciones de tierras indígenas, realengas o baldías por los latifundios. En consecuencia, la Corona tenía que reconocer el hecho de

<sup>1</sup> Véase en particular George M. MACBRIDE, *The Land Systems of Mexico*. Nueva York, 1923, y Andrés MOLINA ENRÍQUEZ, *La Revolución agraria de México*, III. Aspectos mestizos de la Historia de México. México, 1933, pp. 117-119; Eyler N. SIMPSON, *The Ejido, Mexico's Way Out*, Chapel Hill, Universidad de Carolina del Norte, 1937, pp. 133-144 y 152-161; Nathan L. WHETTEN, *Rural Mexico*. Chicago, 1948, pp. 3-20.

<sup>2</sup> Para un análisis de las Reales Cédulas del 1º de enero de 1591, véase François CHEVALIER, *La formation des grandes domaines au Mexique. Terre et société aux XVI-XVII siècles*. Paris, 1952, pp. 348-363.

la "antigua posesión" y constituirlo como derecho de propiedad.<sup>3</sup> Empero, esta apreciación de las realidades sociales de la Nueva España se acompañó con una reiteración del principio tradicional de cultivo y población dentro de un término fijo.<sup>4</sup>

La Real Ordenanza de Intendentes de 1786 expresó la importancia que entrañaba el redistribuir las tierras realengas. El artículo 61 confería a los intendentes la facultad de repartir porciones de esas tierras, añadiendo la de redistribuir algunas tierras de "privado dominio".<sup>5</sup> Posiblemente, el gobierno metropolitano entendió esta frase no en el sentido radical de la apropiación de terrenos de dominio individual para redistribuirlos a los que hasta entonces no los habían tenido, sino como la reiteración de los principios contenidos en las Leyes de Indias.<sup>6</sup> Sin embargo, esta política no tuvo mucho éxito. El virrey conde de Revillagigedo, en 1790, se percató de la dicotomía existente entre las aspiraciones de la Corona y la realidad concreta. Por esa fecha daba a conocer al gobierno central, con sede en Madrid, las notorias usurpaciones que sufrían las tierras realengas y la concentración de las tierras de dominio privado en grandes haciendas de centenares de leguas.

Hay pueblos de Españoles, y aun de Indios, que, permitidas sus erecciones en distritos de las grandes Haciendas, no tienen otros términos que el de las canales de sus casas... La

<sup>3</sup> J. M. OTS CAPDEQUÍ, *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*. México, 1959, pp. 104-126. Quienes habían adquirido tierras realengas o baldías sin título legal tenían derecho de acudir a un representante de la Corona y recibir un título legítimo a cambio del pago de una cantidad nominal. Este procedimiento se conocía con el nombre de composición.

<sup>4</sup> *Idem.*, pp. 123-4.

<sup>5</sup> *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*. Madrid, 1786, artículo 61.

<sup>6</sup> *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*. Madrid, edición de 1943, Leyes números 7, 13, 14 del Libro IV, Título VII, para la defensa de las tierras indígenas.

agricultura es un ramo estancado en manos muertas y en pocas manos.<sup>7</sup>

Con gran optimismo, el virrey esperó que el tiempo venciera los obstáculos a la política real. Éstos habrían sido insuperables sin el establecimiento de las intendencias. Este sistema podría ser el único remedio para los males del reino. Los intendentes debían tener la facultad de averiguar los títulos de propiedad de las haciendas, para que pudieran informar al virrey sobre las tierras usurpadas o no cultivadas. Debían proponer medidas moderadas para restituir las tierras usurpadas a sus legítimos dueños, declarar las no cultivadas yacentes y, respecto de tierra en exceso, proveer a un mejor uso, compensando a sus dueños actuales con gracias de honores o interés, que podían distinguirles y satisfacerles.<sup>8</sup>

El intendente de Puebla, Manuel de Flon, futuro conde de la Cadena, también elevó sus quejas ante la Corona contra las violaciones a las Leyes de Indias y Reales Cédulas. En su documentada representación del 30 de noviembre de 1792, Flon, con la exageración propia de un reformista apasionado, declaraba que la Nueva España, a pesar de sus audiencias, intendentes y subdelegados, sería más miserable día con día.<sup>9</sup>

Las comunidades indígenas, por ejemplo, a menudo incapacitadas para soportar las costas y retrasos de la litigación, carecían de las 600 varas del fundo legal que prescribían las Leyes de Indias para cultivo y pastoreo. Como resultado de ello, estaban reducidas a vivir en pequeñas cabañas, disponiendo de una cantidad mínima de tierra cultivable escasamente mayor que la cabaña misma. Las demás castas padecían más aún. Carecían de una ocupación en los campos que les

<sup>7</sup> Archivo General de Indias (AGI), Sevilla, Audiencia de México, legajo 1300, *Cartas y Expedientes del Virrey (1791)*, Diez cartas reservadas, Revillagigedo — Pedro de Lerena, número 113, 2 de octubre de 1790, artículos 258-265. Estas cartas formaban parte de la defensa que hizo Revillagigedo del sistema de intendentes en la Nueva España.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> AGI, México 1885, *Expedientes é instancias de parte (1793)*, Flon — Pedro de Acuña, número 2, 1º de febrero de 1793.

diera los medios de subsistencia, con la consecuencia de que se habían acostumbrado a desdeñar el trabajo y a vivir de lo que les proporcionaban el delito y las prácticas ilícitas.<sup>10</sup>

Tales problemas se veían agravados por el hecho de que los hacendados eludían el cumplimiento del artículo 142 de la Ordenanza de Intendentes, que estipulaba la exacción de un 6% de alcabala sobre los traspasos de tierras.<sup>11</sup> Además, debido a que los hacendados dominaban los juzgados locales, la única justicia conocida era la suya. Flon atacaba la inercia que a su juicio había vuelto ineficaces a los intendentes y aconsejaba a la Corona suprimir los nuevos cargos, a menos que se convirtieran en los fieles ejecutores de la política real. Las Leyes de Indias y la Ordenanza de Intendentes de 1786 debían obedecerse y los intendentes debían proporcionar un castigo ejemplar a todo el que se desviara de su sentido explícito y literal.<sup>12</sup>

Sin embargo, las aspiraciones reformistas de Flon no encontraron un firme apoyo en la monarquía de Carlos IV. Pues, en su afán por reformar el corrupto gobierno de la provincia de Tlaxcala, entre 1788 y 1793, el intendente de Puebla, bajo cuya jurisdicción estaba comprendida Tlaxcala, incitó a la Corona (que durante la década de 1790 se mantuvo a la defensiva, preocupada de no provocar ningún problema de índole política a las Indias) a rechazar tajantemente su política. La cuestión de Tlaxcala no era nueva en absoluto, pero el intento del sistema de intendentes de racionalizar la administración de la Nueva España sólo sirvió para exacerbarla aún más. Años antes, en 1778, la ciudad de Tlaxcala se había quejado ante el virrey de que en ninguna parte de la provincia las comunidades indígenas poseían sus ejidos legales, derechos de aguas, montes o ingresos municipales propios. Los montes que legalmente pertenecían a la

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> A saber, "Para eximirse algunas personas del justo derecho de Alcabala... ceden, donan ó traspasan fraudulentamente sus posesiones y bienes de hijos a parientes eclesiásticos..."

<sup>12</sup> Flon — Acuña, *idem.*

ciudad, habían caído en manos de propietarios particulares. Las tierras comunales de pastoreo habían sido labradas y sembradas por hacendados y rancheros. Análogamente, los ejidos habían desaparecido. Sin embargo, *el arca de privilegios* estaba llena de Reales Cédulas y Superiores Órdenes que llamaban a restituir las tierras comunales, incluyendo la Real Cédula del 21 de diciembre de 1704, pero no se había hecho nada. La lista de las leyes que el ayuntamiento de Tlaxcala citaba a su favor se remontaba a las Reales Cédulas de 1585 y 1698.<sup>13</sup>

En virtud de la Ordenanza de Intendentes de 1786, la provincia de Tlaxcala pasó a la jurisdicción de la intendencia de Puebla. De este modo, el problema agrario de Tlaxcala se veía complicado aún más por un conflicto jurisdiccional entre Puebla y Tlaxcala.<sup>14</sup>

Los tlaxcaltecas se negaron a reconocer su subordinación a Puebla y el gobernador de Tlaxcala, que manejaba uno de los más lucrativos repartimientos comerciales de la región, se indignó con la política reformista del intendente Flon.<sup>15</sup> El intendente comisionó al administrador de las aduanas reales de Tepeaca para que examinara el caso de Tlaxcala. En mayo de 1788 informaba que el ayuntamiento de Tlaxcala y el propio gobernador habían dado en arriendo las tierras de la comunidad a los hacendados. Daba cuenta, asimismo, de

<sup>13</sup> Archivo General de la Nación (AGN), México, Ramo de Tierras, Tomo 1154, expediente 2. La tierra comunal de los indígenas se dividía en cuatro categorías: *Propios*, tierra de cultivo de la que se derivaban los ingresos municipales; *Ejidos* (del latín *exitus*), tierra no cultivada situada fuera de las puertas del municipio, destinada, por ejemplo, a la trilla o a corrales para el ganado; *Dehesas* o *Pastos comunes*, tierras de pastoreo para los rebaños; *Montes*, laderas boscosas para leña y madera. Véase MACBRIDE, *op. cit.*, pp. 106-7.

<sup>14</sup> AGN, Historia, 307.

<sup>15</sup> Los repartimientos eran operaciones de tipo comercial que generalmente constituían un monopolio local, que los corregidores y alcaldes mayores hacían cumplir a los indios, mestizos, etc., que gobernaban. Esta práctica fue prohibida por el artículo 12 de la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786.

que los tlaquehuales sujetos al pago de tributo se debatían en una miseria mayor que la que había en todas partes, pues eran víctimas de la tiranía de los detentadores de cargos públicos, entre los que destacaban el gobernador y los alcaldes mayores. El propio gobernador Francisco de Lisa era uno de los principales arrendatarios de la tierra perteneciente a las comunidades indígenas. El administrador, quien seguía la escuela de Flon, llegaba a la conclusión de que la causa de los indios era justa y que tenían el derecho de volver a tomar posesión de tierras que eran legítimamente suyas.<sup>16</sup>

Flon apoyó estos sentimientos con entusiasmo. El 20 de diciembre de 1788 recordaba al cauto y reticente virrey Flores que Lisa no representaba a la masa de los labradores indígenas sino que, por el contrario, precisamente a las personas que estaban habituadas a abusar del poder. Como resultado de que estas personas tomaran el poder, hasta el deseo de los indios de mejorar su condición se había desvanecido. Estaban acostumbrados a su vida miserable. Flon vaticinaba que el establecimiento de la Intendencia de Puebla sería testigo de la investigación de las causas de la decadencia de Tlaxcala.<sup>17</sup>

Tales esperanzas se vieron frustradas. Los cambios resultaron difíciles de poner en vigor en la localidad. Los defensores de la posición de los hacendados y de los intereses de Lisa se refugiaron en la cuestión constitucional de la relación entre la provincia de Tlaxcala y la ciudad de Puebla, que, bajo el sistema de intendencias, gobernaba Tlaxcala como partido, actuando el gobernador como subdelegado del intendente. La Corona dio tímida solución a la disputa con la Real Cédula del 2 de mayo de 1793, que decretaba que Tlaxcala se separara de Puebla. La victoria constitucional de Lisa aseguraba que el intendente de Puebla no podría interferir con la cuestión social de Tlaxcala.<sup>18</sup> A pesar de las

<sup>16</sup> AGN, Historia 307, exp. 9, cuaderno 1, adjunto a Flon — Flores, número 363, 19 de junio de 1788.

<sup>17</sup> *Idem.*, exp. 12, Flon — Flores, 20 de diciembre de 1788.

<sup>18</sup> *Idem.*, exp. 13.

acusaciones del administrador de la aduana de Tepeaca, el gobernador en funciones no sólo seguiría ocupando su cargo, conservando precisamente los mismos poderes que la Ordenanza de Intendentes suponía que debía frenar, sino que también recibía una nueva posición como gobernador político y militar de Tlaxcala.<sup>19</sup>

De esta manera, Lisa surgía del conflicto como vencedor de una lucha entre un ayuntamiento cerrado, corrupto y no reformado y lo que los defensores de estos privilegios corporativos describían con el nombre de “despotismo burocrático”. Como consecuencia, a las comunidades indígenas no se les devolvieron sus tierras comunales y la autoridad del intendente sufrió un grave revés. El asunto de Tlaxcala, sin embargo, debió haber revelado a la Corona que la mayor amenaza contra su autoridad residía en el poder que poseía la clase terrateniente en sus reductos locales.

LA DEBILIDAD DEL ESTADO, y su incapacidad para hacer cumplir las leyes que dictaba, aparecen de modo patente en el complicado juicio de tierras que tuvo lugar entre el pueblo de Tlalixcoyan y la hacienda de Cuyucuenta, situados en la costa de Veracruz. Como sucedía en el caso de Tlaxcala, los antecedentes se remontaban a la cuarta y quinta décadas del siglo XVII y aun antes.<sup>20</sup>

A comienzos de siglo, los habitantes indígenas del pueblo habían arrendado sus tierras comunales a particulares. La débil capacidad de resistencia de los indios llevó a la apropiación de las tierras, lo que tuvo como consecuencia que apelarán a las Reales Cédulas del 4 de junio de 1687 y del 2 de julio de 1695, que garantizaban las 600 varas de fundo legal y que ordenaban que se restituyeran todas las tierras usurpadas. No se había hecho nada en el caso de Tlalixcoyan y la cuestión siguió disputándose hasta el cuarto decenio del siglo siguiente. Sin embargo, entre 1734 y 1739 el pueblo in-

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> AGN, *Tierras* 1205, exp. 1.



dígena de Tlalixcoyan dejó de existir, pues la población indígena terminó por ser expulsada por el creciente número de mulatos, pardos y negros, que servían en el cuerpo de lanceros reales y estaban establecidos en la costa del Golfo. Como resultado de este cambio en la composición étnica de la aldea, ésta dejó de ser "un pueblo de indios" y, por lo tanto, perdió su derecho a la protección que las Leyes de Indias garantizaban a su fundo legal.<sup>21</sup>

La Real Provisión de la Audiencia de México, expedida el 22 de marzo de 1743, intentó remediar la situación, ordenando que se restituyeran las tierras a la población indígena que originalmente habitaba la aldea. En su calidad de pueblo de indios, había disfrutado de un título legal a las tierras. Dicho título legal, declaraba la Audiencia, no podían poseerlo los recién llegados, los pardos y las demás castas. No obstante, a pesar de este enérgico decreto, la situación permaneció exactamente como estaba.<sup>22</sup>

En su Real Cédula del 5 de noviembre de 1779, la Audiencia repetía la misma política. En 1776, en efecto, el procurador de indios explicaba cómo los indios habían huído del pueblo a fin de escapar de los malos tratos de palabra y de obra sufridos a manos de las "castas inferiores a la suya". Además, los pardos estaban usurpando los terrenos para ganado de las haciendas de Cuyucuenda, Mecayuca y Los Inocentes con el propósito de plantar su maíz y algodón. Como consecuencia, el decreto superior del 23 de octubre de 1780 conminó a los pardos a abandonar los terrenos de las haciendas. Por lo tanto, el gobernador de Veracruz reiteró dicho decreto, con fecha 1º de junio de 1782, advirtiéndolo a los pardos que debían dejar las tierras en un plazo de ocho días, amenazándolos con recurrir a la fuerza. Sin embargo, debido a que había estallado la guerra y era posible que se hubiera de necesitar a las tropas para tareas más urgentes, el gobernador suspendió la operación.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.* Para el cargo de Fiscal Protector, véase *Recopilación, op. cit.*,

Empero, la hacienda de Cuyucuenda estaba fuertemente endeudada con la "Obra pía fundada a favor de las niñas vírgenes del colegio de la ciudad de Puebla", que había embargado la propiedad para conseguir que le pagara en efectivo lo que debía. El representante legal de la Obra pía, que a la vez era alcalde provincial de la Santa Hermandad de Veracruz, señaló el 21 de febrero de 1785 a la Audiencia que la situación que privaba en la costa del Golfo se estaba tornando peligrosa. Los mulatos exigían seis leguas de tierra o más, en lugar de las 600 varas de fundo legal, equivalentes a media legua. Al mismo tiempo se organizaban en bandas armadas con machetes. Ya habían tenido oportunidad de chocar con los peones de la hacienda. Estaba claro que pretendían resistir por la fuerza cualquier intento de expulsarlos de las tierras que habían usurpado. El representante concluía que la única solución era la de sacarlos con una escolta de dragones.<sup>24</sup>

Para librarse de este callejón sin salida, la Audiencia procuró llegar a un arreglo. El 1º de diciembre de 1798, el asesor del virreinato escribía al gobernador de Veracruz proponiéndole que se otorgara a los pardos las 600 varas de fundo legal y el derecho a constituirse legalmente como pueblo. Esto significaba que los pardos se retirarían de los terrenos de la hacienda, limitándose a una superficie equivalente a una duodécima parte de la extensión que solicitaban. A principios del decenio siguiente, Cristóbal Barragán, comerciante de Veracruz, compró la hacienda de Cuyucuenda a la Obra pía. El nuevo propietario alegaba que, dado que la Audiencia no había sido capaz de despejar su tierra de intrusos, éstos deberían pagarle el arriendo de las tierras que ocupaban. El fallo definitivo de la Audiencia se dio a conocer con el auto

Libro 2, Título 18, Ley 34. Véase también Constantino BAYLE, *El Protector de Indios*. Sevilla, 1945.

<sup>24</sup> *Idem.* Para las funciones financieras de los cuerpos eclesiásticos, consúltese Asunción LAVRÍN, "The Role of the Nunneries in the Economy of New Spain in the Eighteenth Century", *HAHR*, XLVI, 1966, pp. 371-394.

del 8 de mayo de 1792. Aferrándose aún al ilusorio intento de llegar a un arreglo, la Audiencia ordenaba que se restituyera a los indios expulsados su aldea y que los pardos se constituyeran formalmente en pueblo, limitándose a las 600 varas. En caso de que no se constituyera dicho pueblo, los pardos deberían pagar arriendo al hacendado y debían abstenerse de hacer pastar a su ganado en terrenos de la hacienda.<sup>25</sup>

La situación siguió como estaba por unos cuantos años. Sin embargo, para mediados de la década intervino un nuevo factor. La Real Orden del 17 de enero de 1795 establecía el consulado de Veracruz. A este gremio de comerciantes se le otorgaba la jurisdicción sobre las poblaciones vecinas de la costa del Golfo: Tlacotalpan, Alvarado, Boca del Río, Medellín y Tlalixcoyan, con el objeto de que desarrollara el comercio y la agricultura en la zona.<sup>26</sup> El nuevo consulado, por lo tanto, encaminó sus esfuerzos principalmente al mejoramiento del cultivo del algodón en la zona de la costa del Golfo, con miras no sólo a abastecer los obrajes de Puebla, sino también la industria textil algodонера de Cataluña, en la península.<sup>27</sup> En particular, el secretario del consulado, Vicente Basadre, estaba deseoso de conservar y ampliar las reformas comerciales del reinado de Carlos III y ponía sobre aviso de los peligros que el nuevo consulado debía arrostrar frente a los terratenientes.<sup>28</sup>

El atolladero político de Tlalixcoyan se resolvió por la fuerza. En 1796, el hacendado Barragán tomó la ley en sus manos y arrojó tanto a pardos como a indios de sus tierras. De este modo, la tierra que antes había estado sembrada de maíz y algodón se dedicó a pastizales. Así, dejaba de producir una importante zona algodонера, perdiendo sus inversio-

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> AGI, México 2506, *Expedientes del Consulado y Comercio (1795)*.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, J. C. LA FORCE, *The Development of the Spanish Textile Industry, 1750-1800*. Berkeley, 1966, pp. 16-17.

<sup>28</sup> AGI, México 2507, Memoria sobre los beneficios que resultan al Estado de la honrosa profesión del Comercio, 11 de enero de 1796.

nes los comerciantes aviadores que habían financiado a los campesinos pardos.<sup>29</sup>

El consulado de Veracruz replicó quejándose a la Corona de lo inútil que resultaba intentar desarrollar la agricultura de la costa del Golfo, cuando personas que desempeñaban una ocupación útil, como los pardos y los indios de Tlalixcoyan, eran expulsadas por el propietario de las tierras que cultivaban. Denunciando la violencia de Barragán, el consulado apeló al Consejo de Indias el 1º de mayo de 1799 para que se le otorgara la jurisdicción sobre la totalidad de la Intendencia de Veracruz. El Consejo examinó en su conjunto la cuestión del Golfo a fines de 1799, condenando la destrucción que el dueño de la hacienda había causado a las viviendas de los indios y el hecho de que los hubiera amenazado con castigarlos y aprisionarlos si regresaban a sus tierras. El Consejo llamaba a que se restituyera a los cultivadores a sus tierras, aunque bajo la condición de que pagaran una renta a Barragán, el dueño legítimo.<sup>30</sup>

Entre 1800 y 1802, la Audiencia de México ventiló el problema planteado en torno a las tierras de la costa del Golfo. Informes del intendente de Veracruz señalaban que, a pesar de las provisiones de las Leyes de Indias, también había otras aldeas que carecían de tierras. Tlacotalpan había perdido sus tierras en provecho del duque de Terranova, pese a lo que sostenían las Reales Cédulas de 1695 y 1779. En consecuencia, los habitantes se veían obligados a dirigirse a las tierras de la hacienda de los padres agustinos de Veracruz para sembrar sus productos de subsistencia, a cambio de un pago por el arrendamiento. En una época, Alvarado había sido un pueblo de indios, pero su composición étnica había cambiado, consistiendo ahora en españoles y mulatos. La ciudad no poseía tierras propias y dependía por completo del arrendamiento de tierras de los padres belemitas del convento de Veracruz. Las tierras de Medellín habían sido adquiridas por

<sup>29</sup> AGI, México 1781, *Expedientes diarios (1798-9)*.

<sup>30</sup> *Idem*.

el mismo convento y sus propiedades adyacentes, una de las cuales era el mayorazgo de La Higuera. Boca del Río carecía de tierras, en tanto que Tlaxicoyan sólo disfrutaba de las pocas varas concedidas por Barragán. A consecuencia de tales informes, el fiscal protector de indios aconsejaba que los indios y mulatos suspendieran el pago de sus rentas a los terratenientes de Medellín y Tlacotalpan. Sin embargo, el procurador del Marquesado de Oaxaca rechazó esta posición el 20 de enero de 1802. Sostenía que el estado del Marquesado del Valle era el propietario legítimo de las tierras en disputa con las dos ciudades y que si los indios y otros grupos deseaban continuar usufructuando las tierras deberían pagar una cantidad por el arrendamiento o, de lo contrario, arriesgarse a que los expulsaran de las tierras. Ante esta enérgica reacción, el fiscal protector retrocedió y, abrumado por la enorme dificultad administrativa del problema agrario de la costa del Golfo, replicó que estaba en vías de formar expedientes separados sobre cada una de las ciudades consideradas y que, por lo tanto, no podía agregar por el momento nada más sobre el asunto.<sup>31</sup>

A ESTAS ALTURAS, LA CUESTIÓN de la costa del Golfo se hizo una con la cuestión relativa a la tenencia de la tierra de San Luis Potosí y las provincias internas durante las dos primeras décadas del siglo. Hasta 1819, el Consejo de Indias y la Audiencia de México continuaban debatiendo el problema, sin que se hubiera producido ningún cambio en lo que respecta al hecho consumado de la costa del Golfo. Entre 1800 y 1819, los órganos del gobierno real sometieron a examen el *Expe-*

<sup>31</sup> AGN, *Tierras* 1110, exp. 4. Este expediente que se ocupa de pleitos de tierras entre la villa de San Miguel en Medellín y el Convento de Nuestra Señora de Belem, de Veracruz, también cita las Reales Cédulas del 12 de julio de 1695 y del 25 de noviembre de 1779, que exigían que se restituyeran las tierras comunales a los pueblos que carecían de ellas. Reiteradamente se solicitaron amparos de posesión, al parecer sin ningún efecto. AGN, *Tierras* 1323, exp. 4. AGN, *Tierras* 1343, exp. 2. El Convento de N. S. de Belem contra los naturales del pueblo de Alvarado sobre posesión de tierras, 1801-2.

*diente sobre la inmoderada enajenación de las tierras realengas en Nueva España.*<sup>32</sup>

En 1800, un pequeño grupo de propietarios de la Villa de Mier, Nuevo Santander, recibieron en pública subasta 20 sitios de ganado mayor, que formaban parte de las tierras realengas. En consecuencia, el fiscal de lo civil de la Audiencia de México señaló al supremo gobierno el 12 de noviembre de 1800 lo grandes que eran las porciones de tierra enajenadas y lo reducido de los precios que se habían pagado por ellas. Tal abuso perjudicaba los ingresos reales e impedía el desarrollo económico de aquellas regiones escasamente pobladas. Se podía comprar cuarenta o cincuenta sitios, el equivalente de la superficie de un reino, por menos de cien pesos. El fiscal proponía que las autoridades virreinales suspendieran su aprobación a aquellos remates, hasta que hubieran remitido informes sobre la situación los gobernadores de Nuevo Santander, el Nuevo Reino de León, Coahuila y Texas y el teniente letrado de la intendencia de San Luis Potosí.<sup>33</sup>

Los gobernadores aconsejaron que las mercedes se limitaran a la capacidad del interesado para establecerse y desarrollar las tierras concedidas. Por su parte, la Junta Superior de Real Hacienda de la ciudad de México, refrendó este principio en su decisión del 10 de mayo de 1802. La Junta declaraba que incluso un solo sitio de ganado mayor era difícil de poblar. Por ende, no se concederían mercedes arriba de tres o cuatro sitios para personas pudientes, ni arriba de uno o dos sitios para personas de modestos recursos. La Junta fijaba el valor de la tierra enajenable en 10 pesos por sitio de tierra árida, 30 pesos por tierra irrigable y 60 pesos por tierras que contaran con agua corriente. La exigencia relativa a poblamiento debía llenarse en el plazo de un año.<sup>34</sup>

El expediente aludido atravesó el Atlántico en 1803 para recabar la opinión del Consejo de Indias, con sede en Ma-

<sup>32</sup> AGI, México 1142, *Consultas, Decretos y Reales Órdenes (1806)* y AGI, México 1675, *Sección de Gobierno y Fomento, etc. (1800-1821)*.

<sup>33</sup> AGI, México 1675.

<sup>34</sup> AGI, México 1142.

drid. En su fallo del 23 de noviembre de 1804, el Consejo refrendaba la posición de la Junta Superior de México. Puesto que la Corona se mostraba de acuerdo, se procedió a preparar la cédula del 14 de febrero de 1805. Sin embargo, en ese momento el Consejo recibió una carta del virrey Iturrigaray fechada el 26 de septiembre de 1804, en que se señalaban las quejas de los ciudadanos de San Luis Potosí comprometidos en la compra de tierras realengas y baldías. Habían apelado a él en contra de la sentencia de la Junta Superior de mayo de 1802. Alegaban que cuatro sitios eran insuficientes, por cuanto la tierra no era fértil, el terreno era accidentado y se encontraba en las proximidades de la frontera con los indios. Como resultado de ello, no serían capaces de cubrir los gastos de cultivo, mantenimiento y defensa. Cediendo a esta presión, la Junta Superior de México había modificado su sentencia anterior. Declarando que actuaba "sin variarse aquella disposición" (claro ejemplo de engaño verbal), la Junta procedió a eliminar el límite de cuatro sitios, para dejarlo en veinte.<sup>35</sup>

En el verano de 1805 la carta de Iturrigaray pasó del Consejo de Indias a la Contaduría General de Madrid, que expidió su fallo el 25 de enero de 1806. Este departamento estaba decidido a acabar con los abusos en la distribución de tierras y dejar acceso a todos los vasallos de la Corona a dichas tierras realengas. Creía que esta política era la única manera de estimular la agricultura, la industria y el aumento de población, tan urgente en el norte de la Nueva España, a fin de contener la explosiva y bárbara frontera con los indios. Influido por las doctrinas de Jovellanos y otros reformistas españoles del agro, la Contaduría afirmaba que los grandes mayorazgos y haciendas tendían a tener una capacidad productiva más baja que las propiedades menores. Por lo tanto, el Consejo de Indias debía refrendar la sentencia original de la Junta Superior de México, expedida en mayo de 1802. Era ésta una medida "útil, ventajosa y aun de una absoluta nece-

<sup>35</sup> *Idem.*

sidad". La Contaduría General recomendaba que el gobierno español dejara "siempre abierta la puerta a la clase mediana y pobre del Estado". Tal objetivo se vería gravemente viciado si se elevaba el límite de otorgamiento de tierras a veinte sitios.<sup>36</sup>

El fiscal del Consejo de Indias coincidió con tales puntos de vista, advirtiendo, el 11 de febrero de 1806, que en general las grandes propiedades impedían a la gente de menos peso que buscara tierra donde subsistir. Dicha gente era la que más beneficiaba a la agricultura y al poblamiento. El Consejo refrendaba su decisión anterior de 1804 y reafirmaba su aprobación a la sentencia original de la Junta Superior de México expedida en 1802. El 17 de marzo de 1806 el Consejo de Indias, para explicar su decisión, declaraba que el objetivo de la política real de venta de las tierras realengas y baldías no era tanto el de aumentar los ingresos reales, sino más bien el de multiplicar el número de los propietarios de tierras provechosamente ocupadas. Esto, a su vez, aseguraría el cultivo y poblamiento de tierras no explotadas aún y diversificaría los medios de subsistencia. Aquel era el verdadero camino al poder y la riqueza entre las naciones. Por consiguiente, una "sana política" aconsejaba que se dividieran los predios para el desarrollo de la agricultura. Estos preceptos estaban contenidos en la Real Cédula del 4 de junio de 1806.<sup>37</sup>

Sin embargo, en la jurisdicción de San Pedro del Gallo, San Luis Potosí, se habían rematado cinco sitios, resultando favorecido Pedro González Noriega, poderoso comerciante de la ciudad de México. Por tanto, el comandante general de las Provincias Internas, Nemesio Salcedo, avisó al Consejo de Indias el 7 de julio de 1807, que había estado en desacuerdo con la adjudicación hecha a González Noriega. Explicaba que estaba poniendo en práctica la política que le había sido confiada en virtud de la Real Cédula de junio

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*



de 1806. Agregaba, no obstante, que tanto el virrey Iturrigaray como la Junta Superior de Real Hacienda estaban obstaculizando dicha política, al ordenarle que permitiera a González Noriega tomar legítima posesión de las tierras.<sup>38</sup>

Este grave conflicto de poderes en el seno de la administración virreinal fue detenido por los catastróficos acontecimientos de 1808, y la disputa fue archivada hasta la restauración de Fernando VII en mayo de 1814. En noviembre de dicho año, el *expediente sobre la inmoderada enajenación de las tierras realengas* fue devuelto al Consejo de Indias, junto con una carta del ex diputado a las Cortes por la provincia de San Luis Potosí, José Vivero. Dicha carta recomendaba que se dividieran las tierras agrícolas entre los españoles pobres, mulatos libres y otras castas empleadas a la sazón en calidad de peones de hacienda. A esto siguió la Contaduría General, con su revisión a toda la legislación anterior sobre el problema agrario en la Nueva España, y en febrero de 1815 aconsejaba una total observancia de la Real Cédula del 14 de abril de 1805, en todo el territorio de las Indias españolas y las Filipinas. El citado departamento concluía apoyando el repudio que había hecho Salcedo en 1807 de la adjudicación a González Noriega.<sup>39</sup>

Sin embargo, esta vigorosa política fue atenuada por el fiscal del Consejo, quien el 25 de febrero de 1815 identificaba tales propuestas con los proyectos que, con el propósito de repartir las tierras entre los indios, se habían presentado ante las entonces desacreditadas Cortes de Cádiz. Por lo tanto, se mostraba contrario a que circulara por todo el imperio la Real Cédula de febrero de 1805, declarando que no había pruebas suficientes para apoyar el rechazo a la posición del virrey anterior y de la Junta Superior acerca del asunto de la adjudicación a González Noriega en 1807. Así, estas discusiones que tenían lugar en Madrid reflejaban la división

<sup>38</sup> *Idem.* En 1801, Pedro González de Noriega había fungido como fiador financiero en el repartimiento de grana situado en el partido oaxaqueño de Villa Alta; véase AGN, *General de Parte* 78, 1801-1804.

<sup>39</sup> AGI, México 1142.

existente en la administración española entre los dos tipos de política agraria, cautelosa la una, activa la otra, que había estropeado la administración de la Nueva España en 1807. Tal como había sucedido en la Nueva España, esta división creó un callejón sin salida del cual nunca pudo escapar el gobierno metropolitano.<sup>40</sup>

Después de otros dos años de reflexionar sobre esta cuestión, el Consejo de Indias adoptó finalmente, el 26 de abril de 1817, la política cautelosa de su fiscal y envió el 5 de agosto una orden secreta para ese efecto al virrey de la Nueva España. En la Nueva España, el virrey discutió el problema con la Audiencia y devolvió los documentos a España. En Madrid, el 11 de junio de 1819, los fiscales que representaban a México y al Perú decidieron que la totalidad de los expedientes deberían pasar a la Contaduría General, a fin de convencer a ese departamento de que modificara la decisión que había tomado en febrero de 1815.<sup>41</sup>

Tales deliberaciones fueron interrumpidas por la revolución liberal de 1820, y cuando Fernando VII logró deshacerse de los liberales, la Nueva España ya se había hecho independiente. El problema agrario siguió sin resolverse.

LOS DOS PRINCIPALES OBJETIVOS que perseguían con su política la Corona española y sus organismos burocráticos eran, en primer lugar, proteger las instituciones comunales indígenas y garantizar la posesión colectiva de la tierra; en segundo lugar, redistribuir las tierras de la Corona y las tierras ociosas a una presumiblemente numerosa clase de pequeños propietarios rurales. En lo referente al segundo aspecto, el gobierno borbónico actuó como un claro antecedente de los gobernadores liberales, Lorenzo de Zavala del estado de México y

<sup>40</sup> *Idem.* Acerca de la política de las Cortes sobre la redistribución de tierras, véase Juan Eusebio HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, *Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821*, México, 1877-1882, 6 vols., V, pp. 572-586, en particular el decreto del 4 de enero de 1813.

<sup>41</sup> AGI, México 1142.

Francisco García del estado de Zacatecas, activos en la década de 1820 y en la de 1830.

Al igual que los liberales, la monarquía absoluta estaba tratando de atraer nuevos grupos a la balanza política del poder dentro de la Nueva España. Las leyes de Indias, las Reales Cédulas, los bandos virreinales y los autos de Audiencia, aunque muy pocas veces se aplicaban al pie de la letra, por lo menos ofrecían al mestizo, al mulato y a los elementos indígenas de la población la oportunidad de citar a juicio a su opresor, acusándolo de violar la ley.

La Corona y su burocracia, sin embargo, eran débiles. La teoría política de la monarquía absoluta no creaba automáticamente y por arte de magia un Estado poderoso y efectivo. No obstante, los ministros borbónicos españoles y sus representantes en el seno de la burocracia de la Nueva España estaban iniciando el proceso mediante el cual el Estado intentaba emanciparse de la presión de los estamentos y corporaciones medievales, que habían llegado a la Nueva España con los conquistadores. La política agraria de la Corona estaba ligada directamente a este intento de que el poder político del Estado fuera independiente. De las disputas agrarias que hemos analizado resulta evidente que la política de los ministros borbónicos sufrió severas y cruciales derrotas a manos de los intereses de los hacendados. Al estudiar la política de los Borbones, comprendemos que el Estado no podía emanciparse de los límites que le imponían los poderosos intereses hasta que las clases bajas fueran admitidas en el proceso político. Esto, sin embargo, era una negación tanto del absolutismo como del liberalismo.

Dada la debilidad de la Corona y de la burocracia, la única actitud que permitían las posibilidades políticas era la de reconocer la inevitabilidad de llegar a un arreglo con los intereses que se les oponían. Para llevar a cabo dicho arreglo generalmente tenía lugar una elaborada comedia de regateos y maniobras. La práctica de la composición, que estaba permitida en el caso de tierras en litigio, constituye un claro ejemplo de esta necesidad de llegar a una transacción. Pues la Corona, aunque mantenía en principio todo el sentido

de las Leyes de Indias sobre los derechos reales e indígenas a las tierras, deseaba reconocer la posesión de hecho de la tierra, a cambio del pago de una suma, señal necesaria para legitimar la posesión a través de la entrega de títulos de tierras de derecho.

## APÉNDICE

Con la Real Orden del 30 de enero de 1799, la Corona comisionó la investigación de los buenos o malos efectos de las composiciones relativas a tierras realengas y baldías según la R. I. de 1754 (AGN, Tierras 1196, exp. 2).

Abajo presentamos una selección de las adjudicaciones, ventas y composiciones citadas en ese expediente.

*Marzo 2, 1776.* El auto de la Audiencia confirmó el remate celebrado por vía de venta en Salvador de Ávila, vecino del partido de Xilotlan, jurisdicción de Colima, de 3 sitios de ganado mayor que se tantearon dentro de los linderos a la vista de ojos en cantidad de 100 pesos (f. 5).

*Octubre 5, 1776.* Confirmación de la adjudicación por vía de merced hecha al bachiller Nicolás y Francisco Hernández, dueños de la nombrada Hacienda Santa Catalina, en términos de la villa de Armadillo, San Luis Potosí, de un sitio de ganado mayor y dos caballerías de tierra, nombrada Las Tinajillas, en cantidad de 36 pesos 6 reales, y la correspondiente media anata (f. 5 *vta.*).

*Junio 8, 1779.* Confirmación de la adjudicación al capitán Juan Antonio Muñoz de 40 1/2 sitios de ganado mayor en la Sierra Madre y Río Blanco en el Nuevo Reino de León, que por la gracia enteró 20 pesos, y consta que exhibió 81 pesos de su importe, aunque expresa la de media anata (f. 7 *vta.*).

*Noviembre 20, 1779.* La venta a Eugenio y Bartolomé Fernández de 11 sitios de ganado mayor y 1 de menor, con 9 3/4 de caballerías y 4 1/2 solares de tierras en términos de la villa de Reynosa en la colonia del Nuevo Santander, por 25 pesos (f. 6).

*Diciembre 1º, 1781.* Confirmación de la adjudicación que por vía de venta se hizo a Antonio de Urizar de 648 sitios de ganado mayor en la colonia del Nuevo Santander, y por la gracia se le mandó enterar 300 pesos (f. 8).

*Octubre 27, 1785.* Auto de la Audiencia después de haber visto el denunció de tierras seguido por Fernando Vázquez Borrego; se le admitió a composición por las tierras de goce tocantes a la hacienda de los Dolores en la colonia del Nuevo Santander, verificando los títulos por el servicio de 100 pesos (f. 8 *vta.*).