

Sergio Eduardo Carrera Quezada, *Sementeras de papel. La regularización de la propiedad rural en la Huasteca serrana, 1570-1720*. México: El Colegio de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2018, 386 p. ISBN 978-607-486-457-1 (Ciesas) 978-607-628-248-9 (El Colegio de México)

Juan Pedro Viqueira

EL COLEGIO DE MÉXICO, viqueira@colmex.mx

EL CATASTRO IMPOSIBLE. EN TORNO AL LIBRO *Sementeras de papel* DE SERGIO EDUARDO CARRERA QUEZADA

Introducción

Una de las más antiguas tabletas sumerias, encontradas en el sitio de Uruk —que se desarrolló en el cuarto milenio antes de nuestra era— contiene el nombre de cinco sementeras con sus medidas de largo y de ancho, y con sus superficies.¹ Es una prueba fehaciente del ancestral interés de las administraciones públicas por contar con información sobre la tenencia de la tierra. Por una parte, ese interés se explica por sus afanes recaudatorios, ya sea sobre la tierra misma, ya sea sobre las cosechas levantadas. A este propósito, que se ha mantenido hasta nuestros días, en el Estado moderno —que pretende erigirse como el único garante no sólo de los contratos y de las transacciones comerciales, sino de todo el orden jurídico y social—, se ha sumado la voluntad de contar con catastros los más completos y confiables para controlar la transmisión de los derechos sobre la tierra. Inevitablemente, esta pretensión de los Estados modernos los lleva a entrar en conflicto con las regulaciones locales sobre el acceso a la tierra y a los frutos y recursos ligados a ésta.

El Estado mexicano no es de manera alguna una excepción. Con el fin de “regularizar” la propiedad de los predios urbanos en los que se

¹ Jean-Jacques Glassner, *Écrire à Sumer. L'invention du cunéiforme* (París: Seuil, 2000), 243-244.

crearon asentamientos humanos mediante invasiones toleradas, sino es que propiciadas por los sucesivos gobiernos, se creó en 1973 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORRET), convertida en el año de 2017 en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS). Con la reforma del artículo 27 de la constitución en 1992, que puso fin al reparto agrario, arrancó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) con el fin de inscribir las parcelas ejidales en el Registro Agrario Nacional (RAN) y de entregar a sus propietarios títulos de sus parcelas. De este afán de control estatal, sólo se libraron parcialmente los pueblos que poseen bienes comunales. Aunque tienen que certificar el conjunto de sus tierras, la distribución de las parcelas sigue siendo responsabilidad de la comunidad, de acuerdo con sus formas propias de regulación.

LAS COMPOSICIONES DE TIERRAS

Como parte de esta larga historia, todavía mal conocida, el libro de Sergio Eduardo Carrera Quezada, *Sementeras de papel. La regularización de la propiedad rural en la Huasteca serrana, 1570-1720*,² aborda los primeros intentos por controlar y regularizar la tenencia de la tierra durante el siglo XVII y principios del XVIII en la región que denomina la Huasteca serrana (que se componía de las alcaldías mayores de Huayacocotla, Yahualica y Huejutla). Los resultados de su investigación interesarán obviamente a los estudiosos de la Huasteca, pero también a todos los que desean conocer mejor la historia de la tenencia de la tierra en México y de los esfuerzos de la administración pública por construir un registro confiable de la propiedad rural. En efecto, Carrera Quezada tiene el gran acierto de presentar en cada capítulo una apretada –aunque clara y precisa– síntesis del marco social y jurídico de cada campaña de “composición de tierras”, antes de abordar su puesta en práctica en la región estudiada.

² Sergio Eduardo Carrera Quezada, *Sementeras de papel. La regularización de la propiedad rural en la Huasteca serrana, 1570-1720* (México: El Colegio de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2018).

LA TENENCIA DE LA TIERRA DESPUÉS DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA

La conquista y colonización españolas de Mesoamérica supuso una brutal transformación de las formas de tenencia de la tierra. En un principio, el rey de España reconoció los derechos de los “señores naturales” y las propiedades de los indios. Su carácter de soberano le permitía percibir tributos de los naturales y otorgar dichos tributos a particulares bajo la forma de encomiendas, pero no le daba derecho de privar a los indios de sus posesiones ancestrales. El monarca sólo podía disponer libremente de las tierras baldías para otorgarlas a quien deseara con el fin de fomentar el “bien común” a través de las llamadas “mercedes reales”.³ A pesar del reconocimiento de las tierras de los indios, las autoridades españolas se interesaron poco en comprender las complejas formas de tenencia en Mesoamérica y, menos aun, sus múltiples variantes regionales. Es por ello que los historiadores actuales han enfrentado grandes dificultades para conocer dichas formas de acceso a la tierra, aunque entre la mayoría de ellos prevalece la convicción de que la propiedad privada de la tierra –tal como la entendemos hoy en día, es decir el dominio absoluto y la libre disposición de ésta como una mercancía más–⁴ no existía en los tiempos prehispánicos.

El reconocimiento de los derechos de los naturales sobre sus tierras originales, muy a menudo, no pasó de ser una buena intención, que no habría de resistir las ambiciones de los colonos, facilitadas por la catástrofe demográfica y por las políticas para poner fin a la dispersión de los indios en una infinidad de caseríos. En efecto, el autor nos recuerda que en un primer momento los conquistadores y colonos recibieron mercedes de tierra por parte de los cabildos españoles, antes de que la Corona restringiera esta facultad al virrey o a la Audiencia de México,

³ Véase, al respecto, el clásico artículo de Mariano Peset y Margarita Menegus, “Rey propietario o rey soberano”, *Historia Mexicana* (172) (abril-junio 1994): 563-599.

⁴ Karl Polanyi, *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992), analiza las graves consecuencias que tiene el considerar la tierra como una mercancía más en un mercado autorregulado, a pesar de que los seres humanos no son capaces de producirla.

sin que se cuidara que dichas concesiones no afectasen las tierras de los naturales. Otros españoles sencillamente se apropiaron de las tierras que quisieron, aprovechando el caos suscitado por la Conquista y la brutal disminución de la población india.

Las congregaciones de los indios, llevadas a cabo en dos periodos (1550-1564 y 1593-1615), liberaron más tierras de cultivo. Aunque legalmente los naturales que eran reducidos a los nuevos pueblos conservaban todos sus derechos sobre sus tierras originales, si éstas quedaban demasiado lejos de sus actuales asentamientos no resultaba práctico desplazarse largas distancias para trabajarlas o para cuidar las cosechas, ya que estaban obligados a residir en sus nuevos pueblos. Así, muchas tierras de los naturales dejaron de trabajarse, a pesar de lo cual muchas veces los pueblos conservaron, a lo largo de muchas generaciones, la memoria de que les pertenecían.⁵

Ciertamente, los recién fundados pueblos de indios obtuvieron tierras en sus inmediaciones, pero rara vez recibieron títulos que detallaran su extensión y sus límites. Las disposiciones que les garantizaban que no habría propiedades de españoles a cierta distancia de sus casas –1,000 varas para las estancias ganaderas, 500 para las tierras de cultivo–, se empezaron a interpretar, en el último cuarto del siglo XVII, como si el círculo de protección –que habría de ampliarse en ese momento a 600 varas– con respecto a los campos de cultivo españoles correspondiesen a la dotación originaria de sus tierras,⁶ cuando en los hechos los pueblos de indios requerían y sacaban provecho de tierras que se extendían mucho más allá de esos estrechos límites. Cuando además, como sucedía en la Huasteca serrana, la principal técnica de cultivo era la de tumba, roza y quema –que sólo permite aprovechar una milpa un par de años y que luego exige dejarla descansar hasta que

⁵ Así por ejemplo en 1713, los naturales de San Juan Chamula recordaban que las tierras de Mashiló, distantes de más de 30 kilómetros del pueblo colonial, les habían pertenecido: Archivo General de Indias, *Guatemala*, 294, exp. 23, ff. 502-504. Carta [de fray José Monroy al obispo]. Chamula, 1° de marzo 1713; y 369, exp. 1 (19), 2 ff. [Auto de Pedro Gutiérrez]. Ciudad Real, 11 de marzo 1713. En la actualidad el paraje de Mashiló pertenece al municipio de Chalchihuitán.

⁶ Bernardo García Martínez. “La ordenanza del Marqués de Falces del 26 de mayo de 1567: una pequeña gran confusión documental e historiográfica”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* (39) (2002): 161-191.

la vegetación vuelva a regenerarse (lo que podría tardar desde 5 hasta 20 años)—, las sementeras de los indios podían encontrarse mucho más lejos que las 600 varas (unos 500 metros) contadas desde el centro del pueblo. La necesidad de tierras para los indios habría, además, de crecer a medida que la población se recuperaba de la catástrofe demográfica provocada por la conquista y colonización españolas.

LAS PRIMERAS COMPOSICIONES DE TIERRAS

Con el fin de allegarse de recursos fiscales y poner algo de orden en las propiedades rurales de los españoles, desde el año de 1581, el Consejo de Indias empezó a pedirles a los virreyes de la Nueva España informes sobre las mercedes otorgadas y sobre las tierras baldías. Diez años después, la Corona exigió que se examinasen los títulos de las posesiones rurales y que todos aquellos que ocupasen tierras en forma indebida tuviesen que regularizarlas mediante un pago —una “composición”— a la Real Hacienda, de lo contrario habrían de perderlas. Sólo los indios quedaban exceptuados de esta disposición.

Ante la resistencia de los colonos novohispanos que alegaban su pobreza para evadir el pago de la regularización de sus tierras, en 1601, el virrey Conde de Monterrey, presionado por la Corona, tuvo que emitir una ordenanza exigiendo a los corregidores y alcaldes mayores que estimaran el valor de las mercedes de tierra entregadas para que los beneficiados por éstas pagasen la cuarta parte de dicho valor a la Real Hacienda. Sin embargo, esta medida resultó de poco provecho para el fisco. Sólo en la década de 1640 se fue estableciendo un modelo de “composición general” de las tierras —y también de las aguas— que resultó beneficioso a las Cajas Reales. Los propietarios de cada provincia contribuían en forma colectiva con un pago único para regularizar todas sus propiedades. Si bien este sistema ayudó en algo a la Corona a superar las estrecheces financieras por las que atravesaba en ese momento, no resolvía en nada el problema de conformar un catastro mínimo de las propiedades privadas. En efecto, las autoridades seguían sin conocer la extensión, los límites y el valor de las tierras en manos de particulares. Como lo muestra Carrera Quezada, en la Huasteca serrana ni siquiera se les solicitó a los terratenientes que pre-

sentaran las mercedes originales o sus títulos de propiedad. Todos los despojos y las apropiaciones de tierras quedaron así legitimados de un plumazo.

En 1674, el arzobispo virrey fray Payo Enríquez de Rivera dio un nuevo impulso a las composiciones de tierras, aunque una vez más no se enviaron jueces a revisar los títulos de propiedad, menos aun las fincas mismas. Sólo se pidió a los propietarios que acudiesen a la Real Hacienda a mostrar sus títulos y sólo en caso de que éstos resultasen insuficientes tendrían que pagar su composición.

La política agraria de la Corona conoció un cambio de enorme importancia en 1692 con la creación de una Superintendencia del Beneficio y Composición de Tierras en cada Audiencia de América y de sus correspondientes Juzgados Privativos de Tierras. Los jueces de estas instituciones tenían la obligación de inspeccionar, medir y valorar todas las fincas rurales, incluyendo por primera vez las tierras en manos de las órdenes religiosas y de los indios, tanto sus propiedades privadas como sus bienes comunales. El interés de la Corona por contar con un catastro completo se manifestaba así por primera vez con toda claridad, sin por ello —claro está— abandonar sus propósitos recaudatorios. Todos los poseedores de tierra tuvieron, entonces, que pagar por esta nueva composición de tierras que les permitiría contar con títulos supuestamente definitivos. Sólo se libraban del cobro de las composiciones los pueblos de indios sobre las tierras que poseyesen en un radio de 600 varas alrededor del asentamiento humano. Las “demasías” de los pueblos, en cambio, sí tenían que contribuir a las Cajas Reales.

Así, en la década de 1710, todos los poseedores de tierras tuvieron que presentar una abundante información (mercedes, composiciones previas, comprobantes de adquisición en almoneda pública, testamentos, escrituras de compraventa, etcétera), que le permite, siglos después, a Carrera Quezada reconstruir en detalle la compleja estructura agraria de la Huasteca serrana. A pesar de este notable avance, los nuevos títulos de propiedad, individuales o colectivos, carecieron de la homogeneidad deseable para constituir un primer esbozo de catastro confiable.

ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LAS COMPOSICIONES DE TIERRAS EN LA HUASTECA SERRANA

El autor de *Sementeras de papel* analiza con gran acierto las consecuencias que tuvieron las composiciones de tierras en la Huasteca serrana. Para empezar, éstas propiciaron una notable expansión de las formas de propiedad directa y absoluta —de la propiedad privada tal como la entendemos hoy en día— no sólo entre españoles, mestizos y castas, sino también entre algunos indios, sobre otras formas de acceso a la tierra. Este creciente predominio de la propiedad privada no supuso una simplificación de las relaciones sociales en el campo porque los derechos absolutos sobre la tierra le permiten al propietario dar sus tierras en arrendamiento, aparcería o medianía a otras personas, o contar con peones acasillados para trabajarlas, dando así lugar a nuevas formas de acceso a la tierra.

Por otra parte, las composiciones legitimaron las apropiaciones irregulares de tierras, en ocasiones a costa de los naturales. Ello no significa, como lo matiza correctamente Carrera Quezada, que se haya producido una constante expansión de las propiedades privadas en manos de españoles. Las haciendas de la región resultaron a menudo poco rentables, de tal forma que terminaron por ser vendidas en forma fraccionada a personas de caudales más modestos y de distintas calidades (indios, mestizos y negros). La muerte de los propietarios, por lo general, conducía también a una fragmentación de la propiedad.

Las composiciones de la década de 1710 permitieron a los pueblos de indios contar con títulos que les resultarían, en el futuro, de gran utilidad para oponerse a los intentos de despojo de sus tierras por parte de los hacendados. Aunque claro está, dado los medios técnicos de aquel entonces, los mapas y las descripciones de los linderos —que hacían referencia a árboles y a pequeños accidentes del terreno— no eran comprensibles sin recurrir a la memoria colectiva de los pueblos.⁷

Finalmente, dada la ambigüedad de los decretos de composición de tierras de 1712, muchos pueblos sujetos aprovecharon la oportunidad

⁷ Entre las páginas 232 y 233 de su libro, Carrera Quezada incluye la reproducción a color de dos de estos planos de 1716.

para dotarse de títulos de propiedad propios e independientes de los de su pueblo cabecera. Ello les facilitará, más adelante, luchar por su separación, impulsando así el proceso de fragmentación y multiplicación de los pueblos de indios.

EL CATASTRO IMPOSIBLE

Las composiciones de tierras pusieron en evidencia las dificultades de levantar un catastro confiable. Las que se llevaron a cabo en el siglo XVII terminaron por privilegiar descaradamente la recaudación fiscal por encima de la posibilidad de conocer y registrar en detalle las propiedades privadas al permitir las composiciones colectivas y al entregar nuevos títulos sin efectuar mediciones de las estancias y haciendas y sin exigir la exhibición de la documentación que amparaba su posesión. Las composiciones resultado de la creación de los Juzgados Privativos de Tierras entre 1712 y 1720, en cambio, sí lograron elaborar un primer registro de las propiedades rurales en la Huasteca serrana, pero fue a costa de las finanzas reales: el monto de los salarios de los jueces encargados de esa tarea resultó superior a lo recaudado por la regularización de la tierra y por el otorgamiento de títulos de propiedad.

El México independiente no logró encontrar tampoco una solución adecuada a esa disyuntiva. Cuando se ordenó la fragmentación y privatización de los bienes comunales de los pueblos, se esperaba que fuese el ayuntamiento y los adjudicatarios de los predios quienes costearan los pagos a los agrimensores y los derechos de titulación. Pero como estas disposiciones desalentaban la desamortización de las tierras de los pueblos, el ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, en una circular del 9 de octubre de 1856, exentó del pago de impuestos los terrenos de menos de 200 pesos, aunque esto no resolvía el problema de los honorarios de los agrimensores.⁸ De cualquier forma, la oposición de muchos pueblos a la privatización de sus tierras impidió que las Leyes de Reforma se aplicasen en forma generalizada y que la propiedad privada se convirtiese en la regla general en el campo. Las facilita-

⁸ Donald J. Fraser, "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", en *Los pueblos de indios y las comunidades*, Introducción y selección de B. García Martínez (México: El Colegio de México, 1991), 240-241.

des que se dieron a los particulares para que denunciaran tierras baldías para adjudicárselas también se vieron limitadas por la exigencia de pagar por su titulación y de mantenerse al corriente de los impuestos sobre la propiedad. Así, muchos hacendados dejaban a medias los trámites de regularización de sus propiedades, lo que no les impedía en modo alguno aprovecharse de las tierras como si fueran de su legítima propiedad.

La creación de las compañías deslindadoras a partir de 1856 tenía entre sus objetivos, además de fomentar la colonización de las tierras baldías, obligar a los poseedores de tierras —hacendados, rancheros y pueblos— a regularizar su situación ante la amenaza de que, si no contaban con títulos de propiedad, sus tierras acabarían en manos de dichas compañías por ser consideradas legalmente baldías. De este modo, el Estado esperaba que estas empresas hiciesen posible la elaboración de un catastro confiable sin que ello supusiese un gasto para las arcas públicas, aunque a cambio de este trabajo las compañías recibirían un porcentaje de las tierras baldías deslindadas. Sin embargo, como lo ha mostrado admirablemente Justus Fenner para el caso de Chiapas, las compañías deslindadoras, interesadas exclusivamente en aumentar sus ganancias, evitaron sistemáticamente entrar en conflicto con los pueblos y con los hacendados para ahorrarse los costos de los juicios que inevitablemente tendrían que entablar con éstos. Así, aceptaron como títulos legítimos de las haciendas cualquier documento que sus propietarios presentasen. También evitaron llevar a cabo sus tareas en las regiones indígenas más densamente pobladas y se volcaron a las partes poco habitadas del estado.⁹

Era tal el desconocimiento de la situación agraria resultado de las leyes de desamortización y de colonización de tierras baldías que, mediante un decreto del 27 de marzo de 1912, el presidente Francisco I. Madero, ordenó a los jefes políticos y a los presidentes municipales que “se recaben a la mayor brevedad de los datos relativos a los terrenos que

⁹ Justus Fenner, *La llegada al Sur. La controvertida historia de los deslindes de terrenos baldíos en Chiapas en su contexto internacional y nacional, 1881-1917* (San Cristóbal de Las Casas: Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Universidad Autónoma de Chiapas, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Chiapas, 2015).

se encuentran dentro de sus respectivas circunscripciones y que sean baldíos o nacionales o de comunidad o que pertenezcan a los municipios o al clero o que estén poseyendo sin justo título empresas o particulares”,¹⁰ instrucción que no difiere demasiado de los decretos que durante el virreinato sentaron las bases de las campañas de composición de tierras. De hecho, las respuestas de las autoridades locales de Chiapas dieron cuenta de situaciones totalmente distintas de una región a otra en cuanto al resultado de la privatización de los bienes comunales de los pueblos, como también de las muy diversas opiniones de los jefes políticos sobre si había que proseguir dicha política o cancelarla.¹¹

Obviamente hoy en día ni la CORRET (ahora INSUS) ni el PROCEDE han logrado elaborar un catastro realmente confiable del país. Las dificultades que enfrenta el Estado para llevar a cabo esta tarea son inmensas. La constante dialéctica entre éste y la sociedad en cuanto a la creación de las formas de acceso a la tierra impide fijar con exactitud la situación agraria en un momento dado. En efecto, la administración pública puede introducir nuevas formas de acceso a la tierra —la propiedad privada en el siglo XVI en la Nueva España; el ejido tras la proclamación de la Constitución de 1917—, pero rápidamente los pobladores del campo reelaboran y complejizan dichas formas de acceso a la tierra. Después de cierto tiempo, el Estado no tiene más remedio que intentar ajustar la legislación a las prácticas sociales. Pero, a su vez, las nuevas leyes dan lugar a componendas e irregularidades diversas. Así la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, que pretendió ajustar el marco legal relativo a la tenencia de la tierra a las prácticas de los ejidatarios, rápidamente entró en contradicción, “en disonancia normativa”, con las costumbres locales, como lo muestra Gabriela Torres-Mazuera para el caso del ejido de Tzucacab, Yucatán.¹²

¹⁰ Archivo Histórico del Estado de Chiapas (AHECH), Secretaría General de Gobierno, Fomento, 1913, vol. IX, exp. 37 (6), n° 3746. [Oficio de la Dirección Agraria al Gobernador de Chiapas]. México, 27 de marzo 1912.

¹¹ AHECH, Secretaría General de Gobierno, Fomento, 1913, vol. IX, exp. 37 (6). Sobre terrenos baldíos, nacionales o de comunidad. Me imagino que deben existir expedientes similares para los demás estados de la República Mexicana.

¹² Gabriela Torres-Mazuera. “Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas”, *Desacatos* (49) (septiembre-diciembre 2015): 150-167.

Por otra parte, el interminable ciclo de fragmentación y concentración de la tierra complica sobremanera mantener mínimamente actualizado un catastro rural. Finalmente, los intentos del Estado por fijar los límites de las tierras de los pueblos y de las parcelas familiares no pueden más que reavivar las disputas agrarias que muchas veces se habían apaciguado mediante arreglos provisionales locales y que se ven amenazados por la intrusión de ese actor externo que pretender darles una solución “definitiva”. La lista de asesinatos motivados por la aplicación del PROCEDE es así bastante larga. El caso del enfrentamiento reciente entre Chenalhó y Chalchihuitán en Chiapas no es más que un ejemplo reciente de la violencia agraria que se puede desatar como resultado de las delimitaciones y mediciones que realiza el Estado.

REFLEXIONES FINALES

El libro *Sementeras de papel* de Sergio Eduardo Carrera Quezada constituye no sólo un texto claro y preciso, basado en una abundante información de archivo, que proporciona un sólido panorama de la tenencia de la tierra en la Huasteca serrana durante el siglo XVII y principios del XVIII, sino que sintetiza en forma eficaz la compleja problemática de los intentos por regularizar la propiedad rural en la Nueva España. Más allá de estos propósitos, cumplidos a cabalidad, este texto también nos permite enriquecer las preguntas que se pueden plantear a la hora de estudiar los esfuerzos posteriores del Estado nacional por erigirse en el único regulador de la propiedad y por beneficiarse de los impuestos que la gravan. Finalmente, hace posible comprender mejor los problemas que enfrenta el Estado mexicano en la actualidad para elaborar un catastro confiable, una tarea que se antoja imposible y que recuerda los esfuerzos de Sísifo, condenado por los dioses a subir una pesada roca a lo alto de una prominencia, sólo para verla rodar cuesta abajo y tener que reiniciar su interminable labor. De hecho, desde los primeros tiempos de la civilización sumeria las dificultades propias del registro de las posesiones rurales fueron evidentes. En las tabletas encontradas en Uruk, las superficies calculadas de las parcelas no corresponden a las que resultan del largo y del ancho de éstas.¹³

¹³ Glassner, *Écrire*, 243-244.