

## Artículo

## Escuelas, maestras y territorios. Capacidades estatales y capital humano en Uruguay, 1877-1910

Camilo Martínez Rodríguez\*

Universidad de la República (Uruguay)

---

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

*Historia del artículo:*

Recibido: 4 de agosto de 2022

Aceptado: 21 de noviembre de 2022

On-line: 20 de enero de 2023

*Códigos JEL:*

N36

N46

I25

I28

*Palabras clave:*

Educación pública

Legislación escolar

Uruguay

Primera Globalización

---

### R E S U M E N

El artículo aborda la temprana expansión escolar uruguaya en América Latina durante la Primera Globalización. Con la reforma escolar de 1877 el sistema escolar uruguayo se volvió altamente centralizado, con una fuerte impronta estatal en la toma de decisiones, entre las que se incluye la distribución de fondos públicos. A través de las memorias de la Dirección de Instrucción Pública, se evidencia el crecimiento significativo del presupuesto escolar, concentrado en el pago de salarios y conformando, tempranamente, una rama laboral altamente feminizada. A diferencia de otras experiencias históricas, la oferta escolar pública se concentró en territorios menos prósperos, mientras que la demanda educativa uruguaya fue mayor en las regiones económicas más prósperas. Otra desigualdad se encontró en el tipo de establecimiento escolar, siendo las escuelas rurales el núcleo del enrolamiento público. Sin embargo, conformaron establecimientos con menores niveles de formación, lo que derivó en desigualdades educativas relevantes entre Montevideo y los restantes departamentos.

© 2022 Asociación Española de Historia Económica

---

### Schools, teachers, and territories. State capacities and human capital in Uruguay, 1877-1910

---

### A B S T R A C T

This article analyzes the early Uruguayan school expansion in Latin America during the First Globalization. With the school reform of 1877, the Uruguayan school system became highly centralized with a strong state role in decision-making and the distribution of public funds. Information in the memories of «Dirección de Instrucción Pública», shows the significant growth of the school budget, concentrated in salaries and early shaped public education a highly feminized labor sector. Unlike other historical experiences, the public-school supply was concentrated in less prosperous territories while the demand for education in Uruguay was greater in economics richer regions. Another inequality was found in the type of school establishment. Rural schools were the most important in public enrollment, but only allowed to lower levels of education, resulting in relevant educational inequalities between Montevideo and the rest of territories.

© 2022 Asociación Española de Historia Económica

*JEL classification:*

N36

N46

I25

I28

*Keywords:*

Public education

School legislation

Uruguay

First Globalization

\* Autor para correspondencia. Correo electrónico: camilo.martinez@cienciassociales.edu.uy (Camilo Martínez Rodríguez).

## 1. Introducción

Las reformas educativas de los siglos XVIII y XIX fueron relevantes para el desarrollo humano y económico de las naciones. A través de cambios institucionales, los países establecieron los primeros esquemas de acumulación de capital humano (Becker, 1962; Galor y Moav, 2004; Goldin, 2016). El proceso de expansión educativa fue global, involucró un conjunto de cambios institucionales vinculados, entre otros aspectos, al desarrollo del gasto público social (Boli, Ramírez y Meyer, 1985; Soysal y Strang, 1989; Lindert, 2004; Green 2013). Existieron diferencias en la implementación de reformas, en el rol estatal, en la calidad educativa y en el enrolamiento a nivel mundial (Frankema, 2009; Mitch y Cappelli, 2019; Ladeuix y Schiaffino, 2020a; Aboagye, 2021).

En América Latina, durante la Primera Globalización, una economía dinámica –con niveles de ingreso per cápita superiores a la mayoría de las economías de la región– como la uruguayo estableció un modelo de desarrollo agroexportador, potenciado a través de capacidades estatales. El Estado participó activamente extrayendo recursos fiscales y consolidando bienes públicos, entre ellos la educación primaria, inaugurando así una trayectoria de financiamiento de largo plazo.

El caso uruguayo permite analizar un país pionero en la implementación de reformas educativas en América Latina (Frankema, 2009). Astorga, Berges y Fitzgerald (2005) sostienen que Uruguay presentó elevadas tasas de alfabetización y desarrollo humano durante el siglo XX, aspectos estrechamente enraizados en su temprana reforma escolar de 1877, mostrando, tempranamente, mayores niveles que en América Latina (véase tabla 2). Otro aspecto se encuentra en la secularización. Real de Azúa (1973, p. 21) señala que Uruguay fue caracterizado como la «estrella más apagada del firmamento católico de América» al presentar un marcado proceso de separación entre Estado e Iglesia, aspecto diferencial de otras experiencias históricas educativas.

¿Qué características presentó la oferta pública en educación primaria en Uruguay durante la Primera Globalización? ¿Cuáles fueron las heterogeneidades territoriales en la demanda educativa? Para responder estas preguntas se construyó nueva evidencia empírica utilizando memorias de la Dirección de Instrucción Pública para cuantificar la distribución territorial de la oferta y la demanda en educación primaria. Este caso es relevante para comprender los factores influyentes en el enrolamiento en América Latina, en especial en un país con altos niveles de matriculación en un sistema altamente centralizado.

Este artículo tiene por objetivo caracterizar las tres primeras décadas de la reforma escolar, describe la evolución de la oferta pública e identifica las divergencias en la demanda educativa a nivel subnacional. Si bien Uruguay representa un caso exitoso de escolarización en América Latina, su devenir histórico demuestra marcadas desigualdades regionales con incidencia en el largo plazo de su desarrollo social y económico. El arco temporal abarca la reglamentación e implementación de la reforma de 1877 y se extiende hasta 1910, temporalidad que captura los aspectos más salientes durante la Primera Globalización.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza en tres secciones: la primera presenta la expansión educativa como fenómeno global; seguidamente se encuentra el abordaje metodológico y, en tercer lugar, se analiza el caso uruguayo enfocando la reforma escolar de 1877 y la evolución de la oferta y

la demanda educativa a nivel subnacional. Por último, se exponen las conclusiones.

## 2. Expansión educativa primaria: determinantes de un fenómeno global

La segunda mitad del siglo XIX fue un período de profundas modificaciones globales: disminución de costes de transportes, aumento de flujos comerciales, establecimiento del patrón oro y movilidad internacional de capitales fueron algunos factores influyentes en el surgimiento de la Primera Globalización (O'Rourke y Williamson, 2006). Otros procesos como el despliegue del gasto público social fueron relevantes para la expansión educativa (véase tabla 1), influyentes en la construcción nacional (Ramírez y Boli, 1987; Soysal y Strang, 1989; Green, 2013) y con rendimientos divergentes a nivel internacional (Frankema, 2009; Mitch y Cappelli, 2019).

**Tabla 1**

Leyes educativas y matrícula en educación primaria, 1763-1914

País	Año	Matrícula, c. 1870
Prusia	1763	67
Dinamarca	1814	58
Grecia	1834	20
España	1838	42
Suecia	1842	71
Portugal	1844	13
Noruega	1848	61
Estados Unidos*	1852	71
Austria	1864	40
Canadá	1871	75
Suiza	1874	74
Nueva Zelanda	1877	50
Italia	1877	29
Australia	1880	70
Reino Unido	1880	49
Francia	1882	75
Irlanda	1892	38
Holanda	1900	59
Bélgica	1914	62

Nota: matrícula corresponde al porcentaje de alumnos vinculados al sistema escolar (público y privado) con respecto a la población en edad escolar (íd. tabla 2). \* Ley de asistencia obligatoria de Massachusetts (Goldin, 1999, p. 22).

Fuente: elaboración propia de acuerdo con Soysal y Strang (1989, p. 278) y Benavot y Riddle (1988, p. 206).

En América Latina, la Primera Globalización implicó la consolidación del modelo de desarrollo primario exportador, dinamizado con el establecimiento de mercados de factores y la consolidación institucional, otorgando un marco de estabilidad política y social (Bértola y Ocampo, 2013). En materia educa-

tiva, gran parte de la región impulsó reformas, lo que demostraba el carácter global del fenómeno, y Uruguay presentó un desarrollo temprano (véase tabla 2).

**Tabla 2**

Leyes educativas y matrícula en educación primaria, 1877-1920

País	Año	Matrícula, c. 1890
Uruguay	1877	34
Argentina	1884	26
Colombia	1892	9
Brasil	1901	8
Perú	1905	9
México	1917	19
Chile	1920	20

Fuente: elaboración propia basada en Benavot y Riddle (1988, p. 206); Argentina (Ladeux y Schiaffino, 2020b); Brasil (Campos y Montes, 2019); Chile (Egaña, 1994); Colombia (Ramírez y Salazar, 2007, p. 20); México (Aboites, 2012, pp. 366-367), y Perú (Ccahuana Córdova, 2019).

La literatura internacional identifica determinantes en la expansión educativa, en particular aquellos exitosos y efectivos en el enrolamiento. Los factores influyentes para Europa se encuentran tanto en la oferta como en la demanda educativa. Para Italia, investigaciones resaltan el atraso relativo y las heterogeneidades regionales, que disminuyen paulatinamente a partir de la primera década del siglo xx (Cappelli, 2020; Cappelli y Vasta, 2021). La disminución se explica por la emergencia de la reforma Daneo-Credano de 1911, donde el Estado centralizó la Administración educativa, compensando disparidades fiscales municipales en la provisión de escuelas (Cappelli, 2015) y, además, reduciendo brechas de género en la matriculación (Cappelli y Vasta, 2021) debido a la feminización de la docencia (Cappelli y Quiroga, 2021).

Para España, varios trabajos abordan el vínculo entre el poder de las elites y la provisión educativa en municipios rurales. Discuten la hipótesis sobre el vínculo entre el poder de las elites, las capturas de gobiernos locales y los incentivos en la expansión educativa en zonas rurales (Lindert, 2004; Galor *et al.*, 2009). La evidencia sugiere que en municipios con mayor presencia de tierras comunales –menos desiguales– el gasto educativo fue mayor, lo que produjo mayores tasas de alfabetización de su población (Béltran Tapia, 2013). A nivel de distritos, trabajos recientes resaltan que el acceso desigual a las tierras repercutió negativamente en los logros educativos a través de dos mecanismos: mayor tiempo dedicado a la subsistencia familiar –incluyendo trabajo infantil– y un menor desarrollo de la oferta educativa laica, teniendo en cuenta la importancia de la educación religiosa en ese marco histórico (Béltran Tapia y Martínez Galarraga, 2018).

Andersson y Berger (2019) para Suecia encuentran resultados diferentes a España. El gasto educativo fue superior en las localidades más desiguales, demostrando así las elites preferencias por invertir en la escolarización de la población local. Otras características las plantea Westberg (2022) cuando señala la heterogeneidad y la diversidad en la oferta educativa primaria (contenidos, organización y extensión temporal) como aspectos influyentes en las divergencias regionales durante el siglo xix y, especialmente, en sus altos niveles de alfa-

betización, a pesar de presentar niveles de desarrollo económico inferiores a otros países europeos.

Otros trabajos sobre Europa plantean que el impulso en la oferta educativa en Finlandia y Turquía entre 1860 y 1930 se vinculó con la construcción de la identidad nacional, la cultura cívica y, en definitiva, de una nación. Los sistemas escolares fueron expandidos tras derrotas militares, cumpliendo la función de consolidación de las repúblicas a través de reformas constitucionales (Westberg, *et al.*, 2017).

Otras experiencias con expansiones tardías corresponden a India, China y África subsahariana. En el caso indio, en el territorio controlada por la Corona británica se estableció un sistema descentralizado desde 1860, con diferencias en el tipo y en la provisión de escuelas a nivel local teniendo en cuenta el bajo nivel de gasto público. Los territorios presentaron resultados divergentes en la provisión pública de acuerdo a condiciones locales vinculadas a la incidencia religiosa y las preferencias de las castas en la educación secundaria sobre la primaria (Chaudary, 2009). Los resultados para China sugieren la instalación de un sistema educativo moderno en 1905, donde los gobiernos subnacionales se encargaron de la provisión de escuelas primarias y los gobiernos locales de la formación secundaria. Los gobiernos subnacionales diseñaron y financiaron escuelas públicas entre 1900 y 1930, fomentando el crecimiento de escuelas en territorios con menores restricciones presupuestarias (Gao, 2019). En la experiencia africana subsahariana, Frankema (2012) analiza los orígenes de la educación formal, encontrando que las colonias británicas presentaron mayores resultados educativos, y a su vez demuestra heterogeneidades entre colonias británicas debido a la descentralización educativa, la presencia misionera y mayor presencia de escuelas eclesíásticas en estas regiones.

El caso paradigmático corresponde a Estados Unidos, fuente de comparación entre el desempeño educativo de América del Norte y América del Sur. Haciendo énfasis en la dotación de factores, en la distribución del poder político y económico y cómo estos influyen en el entramado institucional, señalan que en las regiones menos desiguales prosperaron instituciones inclusivas que fomentaron la organización colectiva y las acciones vinculadas a la expansión educativa, como ocurrió en Estados Unidos y Canadá (Engerman, Mariscal y Sokoloff, 2009).

Otros aspectos referidos a la comprensión de la expansión educativa norteamericana los plantea Goldin (1999). Señala la excepcionalidad de Estados Unidos a nivel global, que muestra desempeños superiores a países europeos con la presencia de «instituciones inclusivas». El éxito radicó en una temprana difusión educativa, dinamizada a través de una oferta diversificada en términos de administración (pública y privada), con la combinación de financiamiento público a nivel local y federal y, por último, con un alto nivel de descentralización de las decisiones educativas relevantes (programas, duración y amplitud de edad) que anteceden a las normas escritas<sup>1</sup>. Otros argumentos sobre el éxito relativo se encuentran en la expansión accesible de la oferta educativa, el mayor grado de autonomía local en las decisiones educativas relevantes y el mayor

<sup>1</sup> Goldin (1999) enfatiza las desigualdades raciales educativas como un aspecto central del sistema norteamericano, otra característica que permite problematizar el alcance inclusivo de algunas instituciones.

desarrollo político a través del sufragio, especialmente en la región rural del norte con respecto al sur de Estados Unidos (Go y Lindert, 2010).

Sobre América Latina, algunas investigaciones encuentran otros factores explicativos de los niveles educativos. Para Brasil, siguiendo el esquema neoinstitucionalista, los resultados indican que los mayores niveles en educación primaria entre 1890 y 1930 se desarrollaron en las unidades subnacionales con mayor capacidad fiscal debido al elevado nivel de descentralización del sistema educativa luego de la reforma constitucional de 1891 (Musacchio, *et al.*, 2014). Un caso de particular interés fue São Paulo, una región con mayor crecimiento en la matriculación impulsado por el crecimiento del gasto educativo per cápita, pero que contaba con tasas de crecimiento del gasto escolar inferiores a las tasas de crecimiento de los ingresos fiscales, lo que causó un menor desarrollo educativo del esperado dado el conjunto de recursos con los que contaba la región (Colistete, 2019).

Otras investigaciones abordan los casos de Argentina, Bolivia y Colombia. En el primer caso, se constata una doble divergencia durante la Primera Globalización: a) en los niveles de capital humano entre Argentina y Australia, Canadá y algunas regiones de Estados Unidos, y b) en las desigualdades persistentes entre regiones argentinas (Ladeux y Schiaffino, 2020a). Parte de estas divergencias se explican por factores de demanda más que de oferta, debido al mayor número de maestras, escuelas y al crecimiento de la asistencia escolar en el período analizado. El componente inmigratorio europeo, los niveles de riqueza de las regiones receptoras de inmigración y el desarrollo diferencial de mercados laborales explican los niveles divergentes de capital humano (Ladeux y Schiaffino, 2020b).

Para Bolivia, Peres-Cajías (2019) encuentra rezagos educativos significativos desde la segunda mitad del siglo XIX con respecto a países de América Latina. Este comportamiento se explica por la presencia de un «Estado mínimo», con bajos niveles presión fiscal y gasto educativo que derivaron en una tardía reforma educativa. La acumulación educativa presentó demoras relevantes y, a su vez, concentrada en los primeros niveles de escolarización. Por último, con respecto a Colombia, los resultados de Fuentes-Vásquez (2019) destacan marcadas heterogeneidades territoriales en el desempeño educativo durante gran parte del siglo XX, explicados por diferencias en la oferta educativa entre territorios con desiguales capacidades fiscales debido a la descentralización del sistema colombiano.

El caso uruguayo se inserta en estos debates debido a sus elevados niveles de matriculación en el ámbito continental y por la centralidad de su reforma escolar de 1877. Este caso permite comprender en mayor medida los modelos escolares durante la expansión de la educación de masas a través de un caso exitoso en América Latina, evidenciando las heterogeneidades territoriales en la acumulación de capital humano.

### 3. Fuentes y metodología

Este artículo analiza memorias disponibles en el Archivo General de la Nación, redactadas por la Dirección Nacional de Instrucción Pública (véase tabla 3). Este organismo, en el seno del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública (Ministerio de Fomento desde 1903), participó activamente en la administración de la reforma escolar.

**Tabla 3**

Memorias disponibles y utilizadas

Año de publicación	Director	Cobertura temporal
1879	José Pedro Varela	1877-1878
1885	Jacobo Varela	1883-1884
1888	Jacobo Varela	1885-1887
1892	Urbano Chucarro	1890-1891
1897	Urbano Chucarro	1895-1896
1902	Abel Pérez	1899-1901
1907	Abel Pérez	1904-1905
1911	Abel Pérez	1909-1910

Fuente: elaboración propia de acuerdo con materiales disponibles en el Archivo General de la Nación.

Es posible organizar el contenido de las memorias en cuatro bloques temáticos: a) exposiciones generales sobre la evolución de la educación primaria realizadas por el director general de Instrucción Pública (DIG en adelante); b) informes de inspectores departamentales que destacan avances y obstáculos en materia educativa; c) estudios estadísticos sobre la evolución de la educación y, finalmente, d) exposiciones pedagógicas realizadas por maestras y encargados de sección<sup>2</sup>.

El trabajo profundiza en los tres primeros bloques. Con las exposiciones generales y los informes departamentales se optó por un abordaje cualitativo, con el objetivo de resaltar los principales obstáculos identificados por la cúpula dirigente. La herramienta utilizada fue el análisis documental de documentos históricos oficiales y periódicos. A través de una lectura integral de las secciones, se identificaron párrafos que resalten problemas en la implementación y evolución de la reforma (Valles, 1999, pp. 110-115).

En el análisis estadístico se optó por un abordaje cuantitativo de alcance descriptivo para caracterizar la oferta y la demanda educativa. En la sección 4.2, se presenta la oferta educativa a través de tres indicadores: la evolución del gasto público escolar en términos reales, el gasto por asistente medio (refiere a la división entre gasto real y el promedio de alumnos que concurrieron al sistema escolar público) y, a nivel subnacional, se presenta el gasto real por matriculado (refiere al cociente entre gasto real y el número de matriculados en el sistema público para cada departamento). En el caso de la demanda educativa, en la sección 4.3 se presentan la evolución de la matrícula bruta (número de inscriptos en el sistema escolar) y la matrícula neta (porcentaje de la población en edad escolar vinculada al sistema escolar), y en las respectivas secciones se utilizan estas nomenclaturas.

Algunos problemas de esta fuente se encuentran en el tipo de documento. Si bien son oficiales y periódicos, simbolizan la óptica de los sucesos de la cúpula dirigente. Los resultados pueden sobrevalorar una visión *oficialista*, por lo que, aunque es una sólida aproximación, en futuras investigaciones debe

<sup>2</sup> *Departamentos* refiere al segundo nivel político y administrativa en Uruguay. Estas unidades se integraron burocráticamente por jefaturas políticas (órgano político) y juntas económicas administrativas (órgano administrativo). Para ver la evolución de las divisiones internas, ver figura A1 (anexo).

ser un aspecto que considerar. Por otra parte, en otros repositorios históricos pueden existir otras memorias no contempladas en esta investigación, aspecto que permitiría robustecer los hallazgos de este trabajo. Finalmente, la información estadística es necesario complementarla con otras fuentes. Es el caso de los censos escolares, aspecto que permitiría incorporar mayor grado de robustez y granularidad en la distribución espacial de los recursos escolares<sup>3</sup>.

#### 4. Las primeras tres décadas de reforma escolar en Uruguay (c. 1877-1910)

El 18 de julio de 1830, con la jura de la Constitución, Uruguay consolida su independencia, momento que es plausible situar el inicio de la legislación y la financiación pública escolar. En las primeras décadas de vida independiente las iniciativas privadas, públicas y eclesiásticas fueron espasmódicas, propias de períodos de inestabilidad política y social, entre los que destacó la Guerra Grande entre 1838 y 1851 como el episodio bélico más extenso (Bralich 1987, pp. 53-60). La información para este período es frugal y fragmentaria. Sin embargo, la memoria de la DIG de 1879 presenta la evolución de algunos indicadores para Montevideo entre 1858 y 1876 que demuestran el crecimiento paulatino de escuelas, alumnos y, en menor medida, del gasto público (véase tabla 4)<sup>4</sup>.

**Tabla 4**

Indicadores educativos de Montevideo, 1858-1876

Año	Escuelas	Alumnos	Gasto nacional en escuelas públicas <sup>5</sup>
1858	3	500	
1860	14	1.188	
1865	26	2.266	
1866	38	3.919	
1867	42	4.390	
1868	43	4.392	
1869	42	4.428	
1871	42	4.495	96.135
1872	48	5.710	108.003
1873	48	5.859	106.685
1874	48	6.316	108.717
1875	59	7.819	156.386
1876	62	9.070	190.375

Nota: \* gasto en pesos uruguayos corrientes.

Fuente: elaboración propia según la *Memoria de Instrucción Pública* (1879).

En 1876, los esfuerzos por modificar el rumbo educativo comienzan a materializarse a partir del ascenso de Gobiernos militares, que se inician el 10 de marzo con la presidencia de

facto del coronel Lorenzo Latorre<sup>5</sup>. En el marco de los Gobiernos militares se consolida una figura relevante en la historia de la educación uruguaya como José Pedro Varela<sup>6</sup>. Perteneciente a una corriente intelectual nucleada en la denominada Sociedad de Amigos de Educación Pública, que involucraba personas interesadas en impulsar reformas educativas entre 1860 y 1870, influidos por las obras de Horace Mann (Estados Unidos) y Domingo Sarmiento –Argentina– (Bralich, 2011). Varela fue uno de los protagonistas en la implementación de las leyes escolares de 1877 y su actuación como inspector nacional se desarrolló hasta 1879, año de su fallecimiento, siendo su labor continuada por su hermano Jacobo hasta avanzada la década de 1880.

##### 4.1. La reforma escolar de 1877: un cambio duradero y profundo<sup>7</sup>

El 24 de agosto de 1877 surge el decreto de «reglamentación administrativa» en la instrucción pública. En sus exposiciones generales, se establece que el fomento y la mejora de la educación pública es un deber del Gobierno central, para lo que es necesario la adopción de una nueva reglamentación que regularice la evolución y la eficacia de la instrucción pública en todo el territorio (Alonso Criado, 1879, p. 632). A través de 55 artículos, el decreto establece diferentes aspectos de la reforma escolar. A continuación, se presentan aquellos que caracterizan al sistema escolar uruguayo.

En el art. 1 se crea la DIG como organismo del Gobierno central, denominado como la «superintendencia exclusiva y absoluta» de la instrucción pública. Desde ese momento será el organismo encargado en nombrar y destituir docentes, regularizar titulaciones docentes y adoptar, entre otras medidas, una serie de reformas referidas a los contenidos escolares (art. 7). Se establece que la instrucción es pública o privada: la primera la costea y se establece en las escuelas del Estado, mientras que la segunda discurre en colegios y escuelas particulares no costeadas por el Estado, aunque reguladas por la DIG (art. 13). El ordenamiento de los niveles educativos se articuló en tres grados (párvulos, escolar inferior y escolar superior), que se distribuían en diez (posteriormente siete) clases de acuerdo al nivel de los alumnos, sin hacer distinciones entre unidades departamentales, siempre y cuando se cumplan umbrales poblacionales para el establecimiento de escuelas de mayores niveles –arts. 14 y 15– (Alonso Criado, 1879, pp. 632-36).

Como señala la memoria de 1879, un aspecto central de la reforma fue la gobernanza y el liderazgo de la política educativa. Con la dotación y creación de capacidades estatales en la DIG se buscó modificar dinámicas locales que obstaculizaban la expansión educativa. Se establece un sistema altamente centralizado con el objetivo de disminuir la influencia de elites

<sup>5</sup> Presidencias del período militarista: a) coronel Lorenzo Latorre entre 1876-1879 y 1879-1880 (tras su renuncia, asumió provisoriamente Francisco Vidal hasta 1882), b) general Máximo Santos entre 1882 y 1886. Entre 1886 y 1890 el presidente fue el general Máximo Tajes; sin embargo, la labor del ministro de Gobierno Julio Herrera y Obes fue un aspecto diferencial del militarismo (Faraone, *et al.*, 1997).

<sup>6</sup> Ver Bralich (2011).

<sup>7</sup> «Sé que mi actitud contribuye a prestigiar la dictadura, pero sé también que si por ese lado hago mal a mi país, por otro lado le hago bien. El prestigio que puedo dar a este gobierno es transitorio. El influjo de la reforma escolar es duradero y profundo». Carta de José Pedro Varela a Francisco Antonio Berra, ca. 1878 (Acevedo, 1934, p. 97).

<sup>3</sup> Trabajo en desarrollo por el autor.

<sup>4</sup> Para el período anterior a la reforma de 1877, se destaca al informe redactado por José Gabriel Palomeque como fuente relevante para la comprensión de la evolución educativa de la época (Bralich, 1987). Esta fuente no fue contemplada para este trabajo y será objeto de estudio de nuevas investigaciones.

locales en un aspecto relevante para la construcción estatal y nacional como fue la educación primaria.

Antes de la promulgación de la actual ley de educación, regía en la República el Decreto-Ley de 13 de febrero de 1847 y sus corolarios [...] en la práctica desde el año 1854 o 1855, el Instituto de Instrucción Pública fue decayendo progresivamente hasta convertirse en una Corporación momificada, que se limitaba a aprobar cuanto texto se le sometía y a examinar cada año, Dios sabe con qué acierto, algunos pocos de los que aspiraban al título de maestros. [...] Ahora bien: la organización real que tenía la administración de la enseñanza pública, era esta: el Instituto de I. Pública nombraba, de vez en cuando, los maestros para las Escuelas de campaña, sin llenar la formalidad del concurso previo, y de vez en cuando reconocía como aceptable para la enseñanza, éste o aquel texto sobre esta o aquella materia. Entre tanto las Juntas E. Administrativas obraban casi con entera independencia en todo lo que a la enseñanza pública se refería. Nombraban maestros, con o sin título, aptos algunas veces, ineptos otras; empleaban estos o aquellos textos, según les parecía conveniente, y cada año formulaban el respectivo presupuesto de I. Pública, que enviaban al Ministerio de Gobierno, el que a su vez lo elevaba a la Asamblea para su definitiva aprobación [...] (*Memoria de Instrucción Pública*, 1879, pp. XIX-XX).

Los cambios introducidos con la reforma consistieron en la centralización de la DIG y la remoción de potestades de jefaturas políticas y juntas económicas administrativas, lo que originó importantes focos de resistencia de los primeros pasos del cambio educativo:

[...] la nueva ley de educación, creando autoridades especiales, independiente de aquellas, vino a turbar el orden de cosas establecidas y a ser causa de repetidas resistencias de parte de las Juntas E. Administrativas y de los Jefes Políticos. Con esto no pretendo formular cargos sino constatar hechos, y explicar resistencias que erróneamente han podido atribuirse a otras causas. Los Inspectores Departamentales, principalmente, han sido la causa de ese antagonismo que ha existido en la mayor parte de los Departamentos entre las autoridades escolares, y las Juntas E. Administrativas por una parte y los Jefes Políticos por otra. [...] Así, pues, son estos unos funcionarios, independientes de las Juntas y de las Jefaturas Políticas, que han ido a establecerse en los Departamentos, con gran escándalo de los que estaban acostumbrados a no reconocer más autoridad que la del Jefe Político y la de la Junta. Si a estos se agrega el que la nueva organización dada a la enseñanza ha quitado a las Juntas E. Administrativas la fuente de influencia que encontraban en el nombramiento de los maestros, en el pago de los presupuestos escolares, en el gobierno de las Escuelas [...] (*ibid.*, p. XX-XXI).

Un mes después de promulgado el decreto de 1877, se institucionalizan la Reglamentación de la Ley de Educación Común (RLE) y el Reglamento General de las Escuelas del Estado (RGE), que reafirman los siguientes aspectos: a) las escuelas públicas serán gratuitas y dependerán económica y administrativamente de la DIG y, en términos operativos, de las juntas económicas administrativas, y se organizaran en tres grados: párvulos, enseñanza inferior y enseñanza superior (art. 1 de RGE); b) el programa de las escuelas se distribuye en diez clases e incluye los siguientes contenidos: lecciones sobre objetos, lectura, escritura, aritmética, gramática y retórica, geografía, historia, teneduría de libros, derechos, moral y religión y, en escuelas de niñas, se incluyen, además de las anteriores, labores de uso común con máquinas de coser y corte –entre otros contenidos– (art. 5 de RGE); c) la edad escolar de los alumnos se extiende entre seis y catorce años en ambos sexos (art. 14 de RLE) y se establece como obligatoria la con-

currencia a través de un libro de registros, siendo madres, padres o tutores los responsables legales frente a multas establecidas por la DIG –art. 15 de RLE– (Alonso Criado, 1879, pp. 680-86 para RLE y pp. 699-701 para RGE).

A diferencia de otros sistemas escolares, el uruguayo se establece tempranamente como centralizado debido a que su implementación se realizó durante Gobiernos militares que buscaron contrarrestar poderes locales influyentes en la estabilidad política y social. Desde la segunda mitad de la década de los setenta, la educación pública integró un componente relevante en la construcción estatal, concentrándose el gasto público en tres grandes áreas: militar, conexiones y educación (Martínez Rodríguez, 2021).

#### 4.2. Oferta educativa: gasto público, mano de obra y distribución territorial<sup>8</sup>

En América Latina, Uruguay representó una economía que destinó un conjunto relevante de recursos a la promoción de la educación pública. Se diferenció de otros países con provisiones con mayor incidencia privada y eclesiástica a nivel global (Soy-sal y Strang, 1989). En la región fue de los países que, en términos porcentuales, realizó mayores esfuerzos en el financiamiento de la educación en un sentido amplio (véase tabla 5). Teniendo en cuenta su condición de país de nuevo asentamiento, con una población aproximada de un millón doscientos mil habitantes en 1910, su gasto educativo per cápita puede ser considerado como de los más elevados en la región.

**Tabla 5**

Gasto público educativo en América Latina, 1910

País	% Presupuesto	Per cápita*
Argentina	11%	1,24
Uruguay	11%	0,40
Perú	10%	0,01
México	9%	0,06
Chile	9%	0,35
Colombia	6%	0,03

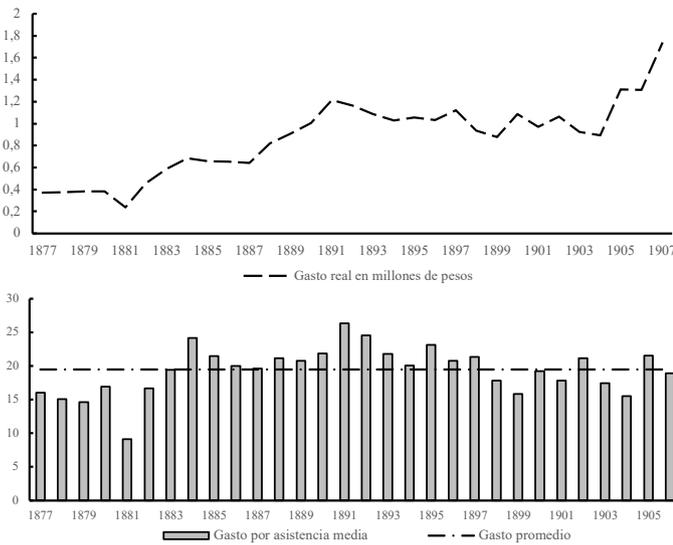
Nota: \* libras esterlinas.

Fuente: elaboración propia en base: a) Colombia, Memorias del Ministerio de Hacienda 1910, disponible en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia; b) México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas Históricas de México (Informe 16. Finanzas Públicas), período 1825-1930; c) Perú, Salinas (2020, pp. 479-88); d) Argentina, Memorias de Hacienda de 1910, Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la Nación y e) Chile, Wagner, et al., (2000); i) Uruguay, Azar, et al., (2009). Cálculos per cápita de acuerdo a Maddison Historical Statistics y World Trade Historical Database.

El gasto real en educación primaria creció significativamente, pasando de 375 000 pesos uruguayos en 1879 a 1 456 873 en 1910. En un período de treinta años el presupuesto escolar

<sup>8</sup> «Para llegar a ese triunfo definitivo de la posesión serena de un bienestar inalterable que permita la consagración absoluta a los más elevados problemas de la enseñanza, solo hace falta fundamentalmente una sola cosa: un presupuesto lo suficientemente amplio que no detenga ningún momento una actividad fecunda» (*Memoria de Instrucción Pública*, 1911, p. 17).

se triplicó, demostrando un creciente interés estatal por expandir y fomentar la educación pública. La evolución del gasto por alumno asistente presenta mayor volatilidad y fluctuaciones que el gasto escolar agregado; en años puntuales este gasto fue superior al gasto promedio por asistente del período (véase figura 1). El crecimiento del gasto escolar fue acompañado por el crecimiento de la matrícula que, como se verá a continuación, desde la perspectiva de la cúpula dirigente se visualizaba como un avance significativo en términos de eficiencia económica y como un obstáculo para mejorar la calidad educativa.



**Figura 1.** Gasto real (arriba) y gasto real por asistente medio (abajo), 1877-1909.

Nota: para mayor detalle retome sección 3.

Fuente: elaboración propia según tabla 3.

En 1885, bajo la dirección de Jacobo Varela, a casi una década de iniciada la reforma escolar, los fragmentos que siguen exponen las divergencias entre el crecimiento de la matrícula y el escaso crecimiento presupuestal desde el inicio de la reforma escolar, lo que hizo necesario mayores erogaciones públicas para el mejoramiento de la calidad educativa.

Desde hace tres o cuatro años, he manifestado en diversas ocasiones y en mis memorias, que no son posibles en el estado actual de nuestra educación grandes y manifiestos progresos, si no a trueque de erogaciones mucho mayores. Aunque con lentitud se progresa, sin embargo, especial y parcialmente en los departamentos de la campaña [...] (*Memoria de Instrucción Pública*, 1885, p. XI).

¿Cuánto se gasta por año, antes de 1878? No lo sé; ya lo he dicho, pero hay indicios para suponer que las cifras si no eran mayores, cuando menos eran parecidas; sea de ello lo que fuere, en el último quinquenio los gastos han sido como sigue, que no guardan proporción con los aumentos en todos los rubros [...] (*Memoria de Instrucción Pública*, 1885, p. 44).

Durante los Gobiernos militares (1876-1890) el gasto real escolar presentó una tasa de crecimiento del 83%, la segunda en importancia en el período analizado<sup>9</sup>. Esta inversión se

concentró principalmente en el crecimiento del número de escuelas (a través de alquileres) y del número de docentes: ambos presentaron la mayor tasa de crecimiento del período. Esta dinámica de crecimiento fue interrumpida en 1890, año de crisis económica, que después fue continuada con una década de convulsiones sociales, con guerras civiles en 1897 y 1903, lo que repercutió negativamente en la acumulación escolar. Una vez culminada la guerra a finales de 1904, la senda de crecimiento se retoma bajo Gobiernos democráticos de índole reformista, como fue el *batllismo* de la primera década del siglo xx, con la mayor tasa de crecimiento del gasto escolar (véase tabla 6).

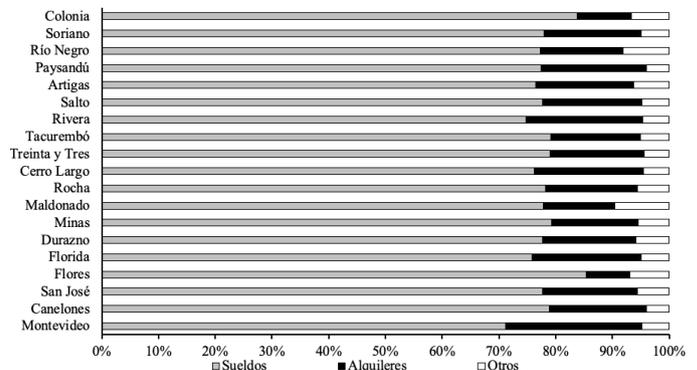
**Tabla 6**

Indicadores de la oferta educativa pública (1879-1909)

Períodos	Gasto público real	Escuelas públicas cada 100 km <sup>2</sup>	Número de docentes
1879-1890	457.856	0,20	636
1891-1903	741.898	0,31	1.066
1904-1909	1.006.344	0,39	1.342
Períodos	Tasas de Crecimiento		
1879-1890	83%	58%	118%
1891-1903	11%	27%	33%
1904-1909	91%	30%	27%
1879-1909	291%	168%	279%

Fuente: elaboración propia según tabla 3.

Los rubros de mayor porcentaje en el presupuesto escolar fueron salarios (administrativos, auxiliares y docentes), alquileres y otros (reparaciones, gastos administrativos y traslados de inspecciones). En 1910, independientemente del departamento, los salarios representaron valores superiores al 70% de los recursos, seguido por alquileres, que conjuntamente significaron aproximadamente el 90% de la inversión escolar (véase figura 2). Es preciso destacar que gran parte del gasto educativo se centró en la conformación de una masa salarial dependiente del Estado, como fueron maestras y maestros partir de 1877 (Martínez Rodríguez, 2022).



**Figura 2.** Rubros del gasto escolar, 1910.

Fuente: elaboración propia en base a *Memoria de Instrucción Pública* (1911).

<sup>9</sup> Véase nota 5.

Las maestras desempeñaron un papel central en la transformación escolar, protagonistas en el avance y expansión de la educación en diferentes puntos del territorio. En escuelas urbanas, fronterizas y rurales conformaron un punto de referencia de la instrucción pública. En 1877, la brecha entre maestros y maestras fue cuasi inexistente, pero con el transcurso del tiempo aumentó significativamente el personal enseñante, impulsado, en gran medida, por la incorporación de maestras, lo que amplió la brecha y la feminización de la rama escolar (véase figura 3).

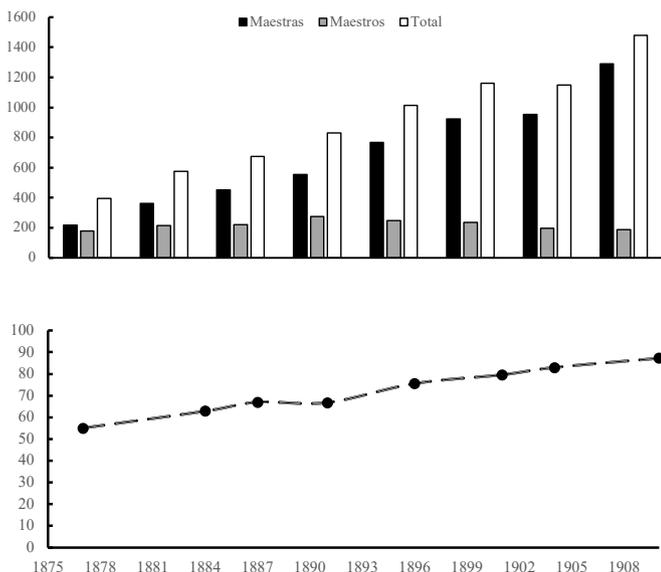


Figura 3. Número de docentes (arriba) y % de maestras (debajo), 1877-1910. Fuente: elaboración propia según tabla 3.

Diferentes motivos fueron destacados en la incorporación femenina en la educación pública. El Inspector de Montevideo, Juan Manuel de Vedia en 1879, señaló que los bajos salarios configuraron un impedimento en la incorporación masculina, por lo que las maestras eran indicadas para desempeñar estas tareas, dado los bajos salarios y las oportunidades laborales.

[...] por causas múltiples que no es del caso mencionar, el hombre tiene muchas más carreras y ocupaciones a que dedicarse con provecho que la mujer, sobre todo en las sociedades jóvenes como la nuestra, donde la falta de brazos se hace sentir a menudo. De ahí resulta que, salvo en casos excepcionales y contados, la retribución que el hombre recibe por su trabajo es siempre mayor que la que, en igualdad de circunstancias, recibe la mujer. En sus condiciones actuales, el magisterio es una carrera honrosa y lucrativa para la mujer, que no encuentra otras ocupaciones a que dedicarse en las que recibe mayor o igual retribución (*Memoria de Instrucción Pública*, 1879, p. 698).

Otra razón fue la influencia positiva de las maestras en el aumento de la matrícula femenina, al igual que su capacidad de formación de nuevas generaciones de maestras. Antonio Munar, inspector de Paysandú en 1887, destacó estos aspectos en el siguiente pasaje:

La asistencia en esas escuelas, a juicio del que escribe, aumentaría mucho si estuviesen dirigidas por mujeres, y que en el mismo local pudieran tener pupilas. Es cierto que para eso tendrían que hacerse mayores gastos en alquileres, pero también lo es, que semejante medida destruiría paulatinamente la corriente de la lengua

brasileira, tan extendida en esta República, y se convertiría en arma poderosa para luchar contra el fanatismo, que tantos males ocasiona (*Memoria de Instrucción Pública*, 1887, pp. 319-20).

Las exposiciones de Carlos Stagnero, inspector de Durazno en 1904, resaltan la vocación docente en las maestras y, además, la relevancia de la «doble ventaja» en la transmisión de «labores femeniles» en alumnas de zonas rurales, lo que demuestra una diferenciación en los contenidos entre niñas y niños en dichas regiones:

Soy de opinión, y no perderé oportunidad para recomendarlo al señor Inspector Nacional, de que la mujer realiza con más conciencia su misión de educadora, sin contar que ella aporta la doble ventaja de poder enseñar las labores femeniles a las niñas que concurren a sus escuelas. La escuela rural, sobre todo, debe exclusivamente ser dirigida por maestra mientras conserve el carácter de mixta que hasta ahora tiene (*Memoria de Instrucción*, 1904, p. 160).

De acuerdo a Hentschke (2013), en la implementación de la reforma escolar fue fundamental el rol desempeñado por el Instituto Normal de Señoritas de Montevideo. Desde 1882 formó maestras con el objetivo de establecer una figura central en el ámbito escolar debido al componente secular de la reforma. Las maestras transmitieron valores cívicos y un conjunto de reglas que buscó instalar el Estado. A diferencia de Italia y España (Cappelli y Quiroga 2021), el caso uruguayo ofrece una acelerada feminización, impulsada centralmente por el Estado, que encontró en jóvenes mujeres socias estratégicas en la difusión escolar.

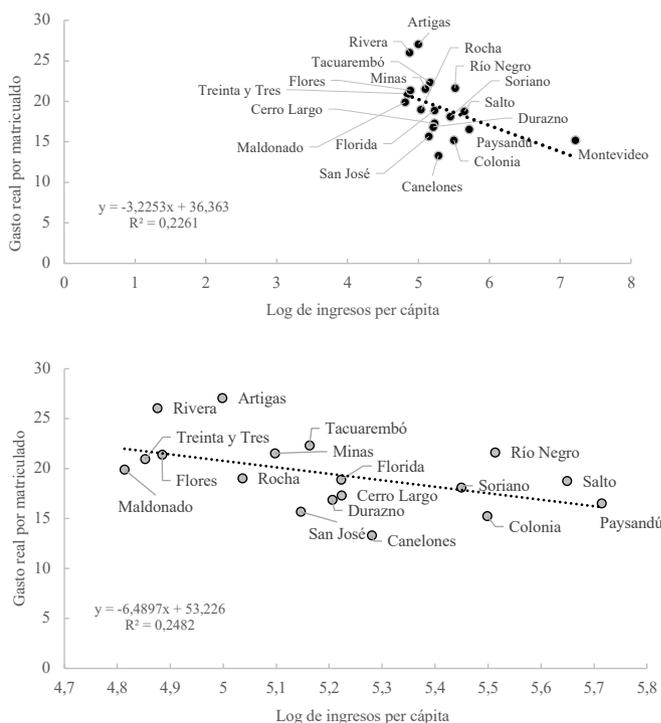


Figura 4. Correlación entre ingresos fiscales per cápita y gasto por matriculado (1887-1910).

Nota: el gráfico superior incluye a Montevideo mientras que el inferior lo excluye. Se expresan promedios entre 1887, 1904 y 1910 en términos reales per cápita y los ingresos fiscales per cápita se presenta la transformación logarítmica.

Fuente: elaboración propia en base a Martínez Rodríguez (2023) y tabla 3.

Para cerrar este apartado, se presenta la distribución territorial presupuestaria. En primer lugar, se observa una correlación negativa entre la capacidad fiscal per cápita y el nivel de gasto por matriculado en los departamentos. Teniendo en cuenta la centralización del sistema escolar y la importancia relativa de la DIG, el gasto promedio por alumno matriculado entre 1887 y 1910 fue mayor en aquellos departamentos con menor recaudación fiscal per cápita, siendo más acentuada esta relación si se excluye a Montevideo (véase figura 4). La centralización de la reforma educativa permitió extender el gasto a regiones fiscalmente menos prosperas, aspecto diferencial respecto de otras experiencias latinoamericanas, sobre todo de aquellas con modelos descentralizados donde las heterogeneidades fiscales influyeron en desigualdades educativas como los casos de Brasil (Musacchio *et al.*, 2014) y Colombia (Fuentes-Vázquez, 2019).

Entre 1887 y 1910, el 40% del gasto escolar se concentró en Montevideo y Canelones, territorios de mayor población y mayor número de escuelas públicas. La distribución fue más homogénea entre los departamentos restantes, con valores cercanos al 3% y 4% respectivamente, con excepciones como Colonia y Cerro Largo, con valores cercanos al 5%. No se evidencia un patrón territorial claro en la distribución presupuestaria en términos de gasto por matriculado; sin embargo, en algunos departamentos limítrofes con Brasil, como Artigas y Rivera, el gasto fue superior al resto, mostrando así el Estado cierto interés por contener el avance de la lengua portuguesa.

En el siguiente pasaje de Alberto Ballesteros, inspector de Artigas en 1892, expone algunos de estos aspectos:

[...] Los habitantes de la campaña y aún los de los alrededores de los pueblos hablan en general un portugués degenerado que bien puede llamarse dialecto brasileiro, y tanto por esto como por sus costumbres y tradiciones, bien poco tienen de orientales los que lo son, y siendo las escuelas los únicos centros donde se habla el castellano, es mi humilde opinión que debemos tratar de volver a conquistar paulatinamente en la lucha pacífica de la educación lo que la ignorancia nos ha quitado, empezando por difundir el idioma castellano y arraigar a los niños el amor a la patria, cosas ambas que desconocen por completo a tal punto, que en medio de su supina ignorancia hasta niegan su nacionalidad de orientales, creyendo tal vez un deshonra el serlo (*Memoria de Instrucción Pública*, 1892, p. 664).

Previo a la expansión del sufragio masculino en 1918, la distribución de los recursos escolares demuestra la importancia de la frontera brasilera como Artigas, Rivera (incluyendo Tacuarembó zona de influencia) y, en menor medida, Treinta y Tres (incluyendo Minas y Rocha departamentos limítrofes) como los territorios de mayor nivel de gasto por matriculado entre 1887 y 1910 (véase figura 5). Esta lógica de distribución presupuestaria complementa los hallazgos Azar (2022), que demuestran que durante el siglo xx los departamentos con mayor oferta educativa fueron aquellos con escasos vínculos políticos con el Gobierno de turno. A diferencia de esos resultados, los aquí expuestos resaltan otros aspectos relevantes en la distribución presupuestaria vinculadas a la construcción nacional, como fue el freno de la lengua portuguesa en la frontera.

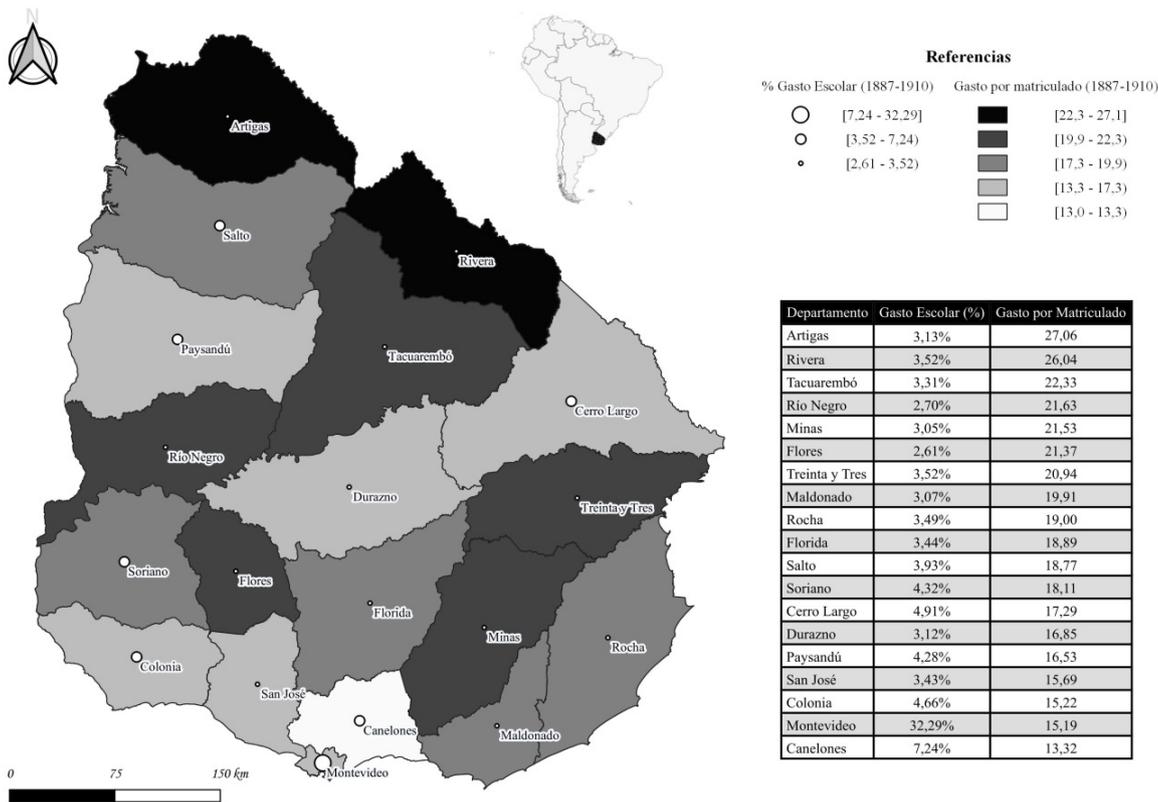


Figura 5. Distribución territorial del presupuesto escolar (1887-1910).

Nota: \*valores promedios 1887, 1904 y 1910.

Fuente: elaboración propia en base a tabla 3.

4.3. Demanda educativa: matriculación, promociones y ruralidad <sup>10</sup>

Al comienzo del siglo xx, respecto a América Latina, Uruguay presentó mayores tasas de matriculación. Si bien son cifras relevantes en el ámbito regional, en el marco internacional fueron notoriamente inferiores a Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, que triplicaron la matriculación uruguaya en 1910 (Benavot y Riddle, 1998, pp. 205-207). La expansión educativa latinoamericana se desarrolló en el siglo xx, y debido a su temprana reforma escolar Uruguay es considerada pionera (Frankema, 2009). Este cambio posibilitó la expansión de la matrícula bruta, concentrada en centros públicos con el 80% en 1910 (véase figura 6).

En 1910, la distribución territorial de la matrícula neta demuestra que Montevideo presentó mayor adhesión escolar, con valores cercanos al 60%, con una brecha reducida entre centros públicos (61%) y privados (39%). La capital presentó el mayor porcentaje de matrícula privada, demostrando mayor oferta y mayores posibilidades de los hogares para invertir en centros privados (véase figura 7). La región que presentó menor rezago relativo frente a Montevideo fue la del litoral oeste -departamentos fronterizos con Argentina-. Estos departamentos fueron los más prósperos en términos de ingresos per cápita, conformando una «L» rica entre Montevideo y aquellos territorios ubicados en el litoral oeste, que van de San José hasta Salto (Castro y Willebald, 2021). También han sido los territorios de mayor capacidad

fiscal durante la Primera Globalización (Martínez Rodríguez, 2023), excluyendo a San José e incluyendo Artigas y Canelones. De esta forma, la oferta educativa pública se concentró en territorios con menor capacidad fiscal, mientras que la demanda educativa fue mayor en los departamentos con mayor capacidad económica.

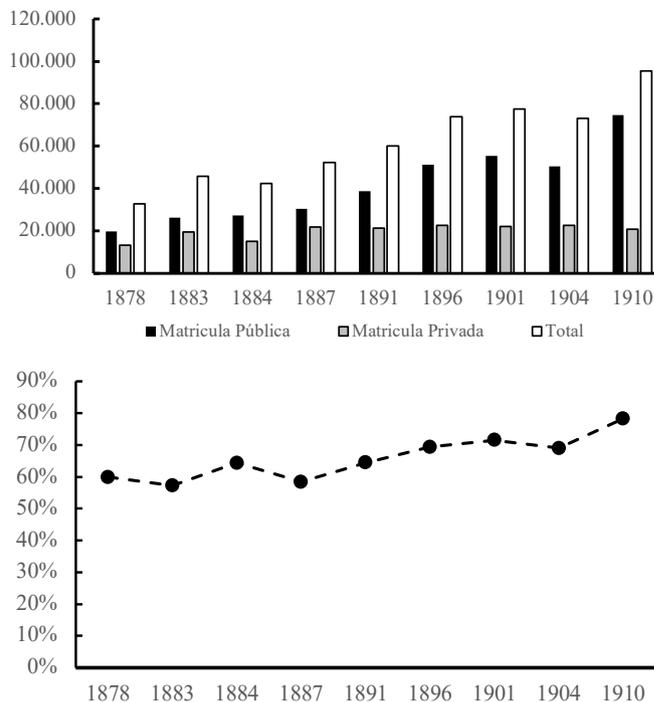
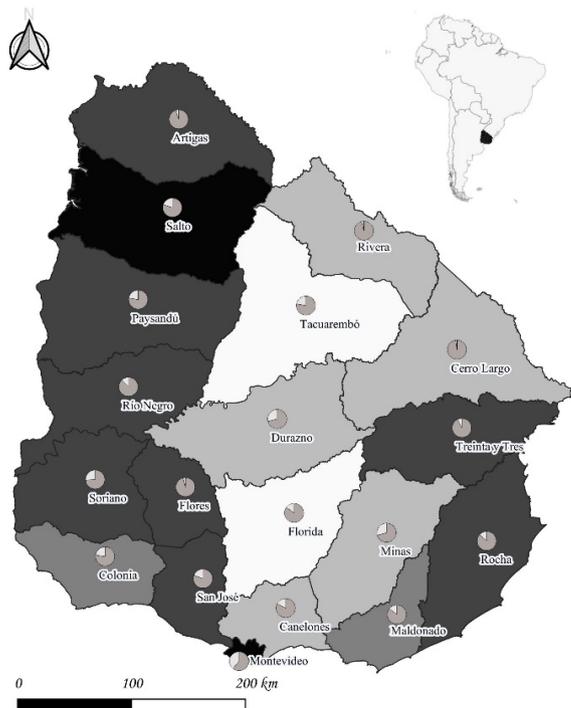


Figura 6. Matriculación bruta (arriba) y porcentaje de matriculación pública (debajo), 1878-1910.

Fuente: elaboración propia según tabla 3.

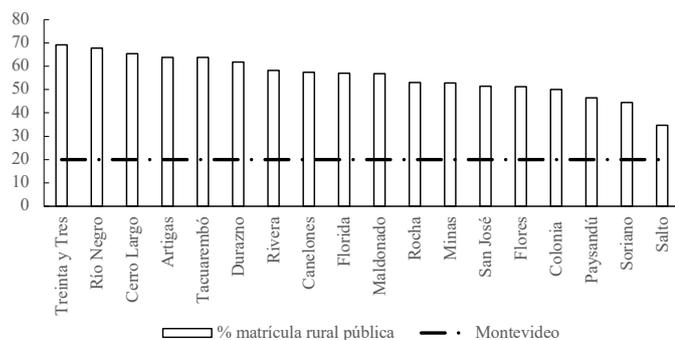
<sup>10</sup> «Cuando se trata de conocer el estado de la instrucción pública en un país cualquiera, es bien engañosa la base que se toma cuando solo se considera el número de escuelas. La razón es bien sencilla: contando por escuelas figura como una unidad, lo mismo la escuela rural que no educa más que 20 niños, que la grande escuela urbana que educa 300 o 400» (Memoria de Instrucción Pública, 1879, p. XCI).



Departamento	Matricula	Matricula / Matricula de Montevideo	% Matrícula Pública	% Matrícula Rural
Montevideo	60,13	1,00	60,92	17,96
Salto	53,74	0,89	79,87	34,30
Artigas	44,10	0,73	95,04	61,66
San José	42,82	0,71	80,59	37,18
Paysandú	42,26	0,70	77,79	36,20
Rocha	41,71	0,69	87,02	44,68
Flores	40,58	0,67	96,10	49,30
Río Negro	39,16	0,65	87,51	59,23
Soriano	38,46	0,63	73,85	30,89
Treinta y Tres	36,06	0,59	92,63	64,16
Colonia	35,36	0,58	77,26	44,54
Maldonado	34,72	0,57	85,58	48,67
Cerro Largo	31,25	0,51	97,34	65,28
Durazno	30,81	0,51	70,87	43,86
Canelones	30,58	0,50	82,40	48,00
Rivera	30,42	0,50	96,25	55,99
Minas	28,95	0,48	70,57	29,33
Florida	26,53	0,44	85,18	48,64
Tacuarembó	26,43	0,43	77,97	45,54
Uruguay	41,72	0,69	74,48	33,80

Figura 7. Matriculación neta por departamento, 1910. Fuente: elaboración propia según Memoria de Instrucción Pública (1911).

Otro aspecto relevante de la reforma escolar uruguaya fue el componente rural de las escuelas públicas. En 1910, con las excepciones de Montevideo y Salto, los departamentos restantes presentaron una matriculación bruta vinculada a escuelas rurales (véase figura 8). Como destaca el epígrafe, este tipo de escuela albergó un menor número de alumnos y, para 1910, sus niveles de enseñanza (primer a tercer grado) fueron menores a las urbanas (primer a séptimo grado).



**Figura 8.** Porcentaje de ruralidad en la matrícula pública, 1910.

Fuente: elaboración propia según *Memoria de Instrucción Pública* (1911).

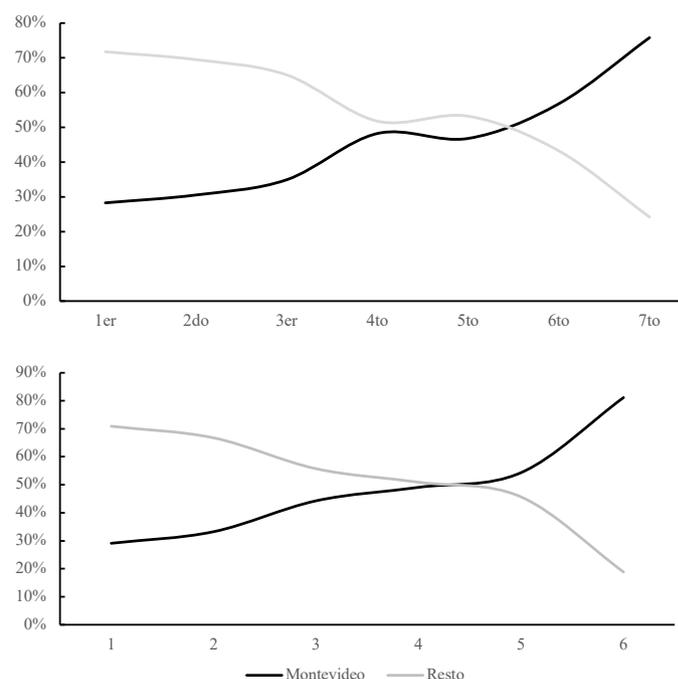
En el ámbito rural, la expansión educativa enfrentó múltiples desafíos como: episodios bélicos, enfermedades infecto-contagiosas, desinterés de padres, dificultades en la implementación de la obligatoriedad, sequías, necesidad de mano de obra en zonas agrícolas en períodos de siembra y cosecha. Dos pasajes reflejan estos problemas; el primero, de Julián Becerro de Bengoa, inspector departamental de San José en 1902, y el segundo, de Santiago Mussio, inspector departamental de Treinta y Tres en 1905:

Al apreciar la asistencia media de las escuelas rurales en los distritos agrícolas, no debe perderse de vista la circunstancia de ser esta la época del año peor para esas escuelas, a causa principalmente de verificarse durante ella las labores agrícolas de preparación de tierras y de siembra del trigo, en cuyas faenas se ocupan irremisiblemente todos los miembros de la familia del labrador. Por esta razón, desde mediados de mayo hasta fines de julio, decae notablemente la asistencia a las escuelas rurales. En agosto vuelven los alumnos a clase, una vez concluidas las siembras, y asisten con bastante puntualidad hasta el mes de octubre en que los reclama nuevamente el trabajo. Entonces se preparan las tierras para la siembra del maíz y lo mismo que antes tienen todos que prestar su contingente (*Memoria de Instrucción Pública*, 1901, p. 213).

[...] pero la guerra civil iniciado en enero de 1904 se encargó de destruir no tan solo la riqueza nacional, sino que también llevó su azote hasta la escuela pública. La destrucción completa de todo medio de movilidad dejó a los vecinos de este Departamento en una situación bastante crítica, pues raro era el establecimiento de campo que contaba con un mal caballo para cuidar el resto del ganado que había salvado de la carnicería. Los nueve meses de lucha fueron para la mayoría de las escuelas rurales, nueve meses de asueto: los padres no enviaban sus hijos por temor a las partidas sueltas que recorrían constantemente este Departamento (*Memoria de Instrucción Pública*, 1904, p. 297).

Más allá de las divergencias en términos de matriculación, buena parte de la desigualdad educativa uruguaya se encontró en el tipo de matriculación: Montevideo concentró el 70% de

la matrícula del 7.º grado y, en el resto de departamentos, los tres primeros grados conformaron el eje central de su matriculación. Incluso en las promociones la tendencia es similar: Montevideo representó el mayor porcentaje de las promociones en los últimos grados, mientras que el resto concentró sus promociones en los primeros niveles (véase figura 9). Las escuelas rurales desempeñaron un rol fundamental en la expansión escolar pública. Sin embargo, fueron establecimientos con menores niveles de formación, lo que influyó en la acumulación educativa de largo plazo de estos territorios. En futuras investigaciones, este aspecto amerita tratamiento especial, en particular los niveles educativos de zonas rurales y las migraciones estudiantiles al interior de departamentos (rural y urbano) y entre departamentos, contemplando la oferta educativa como factor explicativo.



**Figura 9.** Distribución de matrícula (arriba) y promociones (abajo) por grado, 1910.

Nota: gráfico abajo escala: 1 (promociones de 1.º a 2.º), 2 (2.º a 3.º), 3 (3.º a 4.º), 4 (4.º a 5.º), 5 (5.º a 6.º) y 6 (6.º a 7.º).

Fuente: elaboración propia según *Memoria de Instrucción Pública* (1911).

Al igual que señala Frankema (2009), las diferencias en términos de capital humano entre países desarrollados y en vías de serlo se encuentran –además de la tasa neta de matriculación– en la distribución del enrolamiento por niveles. En Uruguay se evidencia que, si bien presentó elevadas tasas de matriculación a nivel continental, al interior del país se constataron marcadas desigualdades en promociones y en niveles de enrolamiento.

## 5. Conclusiones

Los hallazgos de este trabajo contribuyen a la frondosa literatura que aborda la expansión educativa de masas como aspecto central de la acumulación de capital humano de las naciones y, por ende, del desarrollo humano y económico. El caso uruguayo ofrece novedosas respuestas acerca de la dis-

tribución territorial de la oferta y la demanda educativa durante la Primera Globalización. Su temprana reforma escolar lo establece como un país pionero en América Latina y se diferencia de otras experiencias históricas de la región debido al elevado grado de centralización de su sistema escolar. Este tipo de modelo educativo corrompió lógicas locales en la distribución de recursos escolares, permitiendo expandir la oferta educativa a territorios menos prósperos económicamente, en particular aquellos ubicados en la frontera con el Brasil debido a la preocupación estatal de la extensión del idioma portugués.

Algunas de las características de los primeros treinta años de reforma escolar uruguaya refieren al crecimiento significativo del presupuesto escolar, aspecto trascendente en el aumento del número de docente y escuelas públicas en todo el territorio. En el primer caso, la educación primaria pública se transformó en una rama laboral altamente feminizada tempranamente, y los centros públicos conformaron el eje central del enrolamiento educativo de la época. Este tipo de comportamiento se complementó con la demanda privada de parte de los hogares, lo que explica los altos niveles de matriculación uruguaya. Ahora bien, se evidencian desigualdades territoriales en la demanda educativa entre Montevideo y el resto de departamentos. En la región del litoral oeste, departamentos limítrofes con Argentina, se encontraron las mayores tasas de matriculación, siendo las economías más prósperas durante la Primera Globalización. De esta forma, el trabajo permite concluir que la oferta educativa pública fue extensiva hacia territorios menos prósperos, mientras que la demanda educativa global fue mayor en los departamentos más prósperos económicamente.

Por último, un segundo factor de desigualdad se encontró en los niveles de matriculación y en las promociones. Propio de países económicamente periféricos, Uruguay demuestra marcadas desigualdades en la distribución interna de los niveles escolares. La matriculación y las promociones de los niveles más elevados de formación se concentraron en Montevideo, que mostró mayores tasas de acumulación de capital humano que el resto, siendo una variable significativa para la comprensión de la trayectoria económica de largo plazo. Si bien las tasas de matriculación representan una aproximación sólida al capital humano, los niveles y las promociones de la matriculación permiten profundizar sobre la incorporación efectiva de capital humano en las regiones menos desarrolladas.

## Agradecimientos

Versiones anteriores del artículo fueron presentadas en seminarios durante 2022: Seminario del Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de la República (Uruguay), XIII Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica (España) y Seminario de Historia Económica de la Universitat de València (España). Mi especial agradecimiento a organizadores y a quienes compartieron ideas, preguntas y sugerencias: Emiliano Travieso, Reto Bertoni, Maximiliano Presa, Jorge Álvarez, Luis Bértola, Silvana Maubrigades, María Camou, Pablo Vallejo, Emiliano Salas, Daniel Gallardo, Sara Torregrosa, Juan Infante, Gabriele Cappelli, María José Fuentes, Daniel Tirado, David González, Concha Betrán, Alfonso Diez-Minguela, Pau Insa y a los revisores anónimos por sus valiosas apreciaciones, sugerencias y comentarios. Los errores y/u omisiones son de mi entera responsabilidad.

## Financiación

Este artículo es resultado del proyecto «Capacidades estatales, instituciones y desarrollo económico en Uruguay, c. 1852-1913», financiado por la Comisión Académica de Posgrados en su programa de Becas de Doctorado de la Universidad de la República. Para la participación en el XIII Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica (Bilbao, España) se contó con el financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (Uruguay) en su Programa de Movilidad e Intercambio Académico.

## Fuentes

Alonso Criado, M. (1879). *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay. Tomo IV: 1873 a 1878*, Montevideo, Imprenta Rural.

Memoria correspondiente al periodo transcurrido desde el 24 de agosto de 1877 hasta el 31 de diciembre de 1878, Montevideo, Tomo I, año 1879.

Memoria correspondiente a los años 1883 y 1884 presentada a la Dirección General de Instrucción Pública por el inspector nacional de Instrucción Pública, 1885.

Informe correspondiente al año 1887. Presentado a la Dirección General de Instrucción Pública por el inspector nacional de Instrucción Primaria, 1888.

Memoria correspondiente a los años 1890 y 1891, presentada a la Dirección General de Instrucción Pública por el inspector nacional de Instrucción Primaria, 1892.

Memoria correspondiente al año 1896, presentada a la Dirección General de Instrucción Pública por el inspector nacional de Instrucción Primaria, 1897.

Memoria correspondiente al año 1901 presentada a la Dirección General de Instrucción Pública por el inspector nacional de Instrucción Primaria, 1902.

Memoria correspondiente a los años 1904-1905 presentada por la Dirección General de Instrucción Primaria y al ministro de Fomento, 1907.

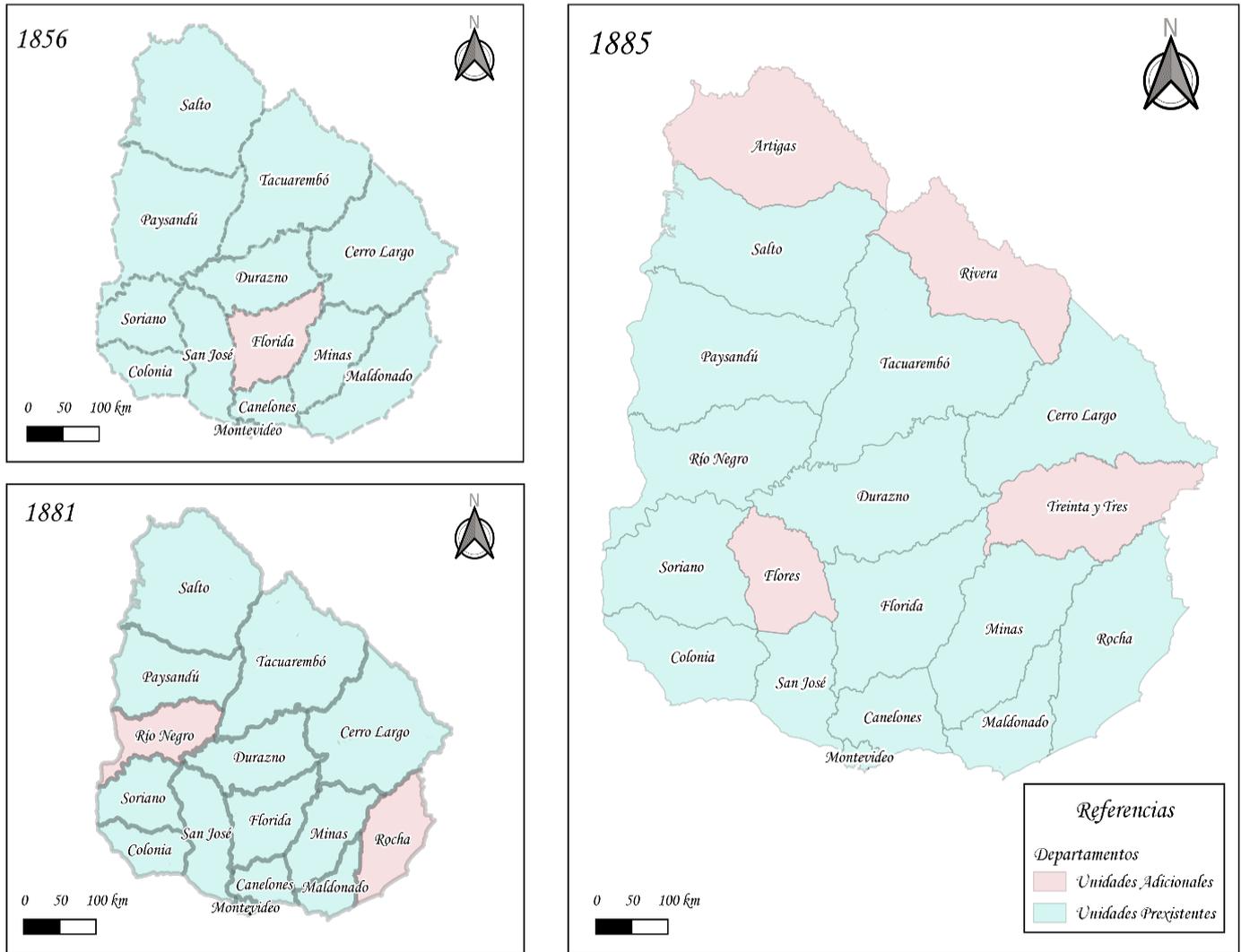
Memoria correspondiente a los años 1909 y 1910 presentada a la Dirección General de Instrucción Primaria y al Ministerio de Industrias, Trabajo e Instrucción Pública, 1911.

## Bibliografía

- Aboagye, P. (2021). «Inequality of education in colonial Ghana: European influences and African responses», *Economic History of Developing Regions*, 36 (3), 367-391.
- Aboites, H. (2012). «El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17 (53), 361-389.
- Acevedo, E. (1934). *Anales históricos del Uruguay. Tomo IV*. Montevideo: Casa Barreiro y Ramos.
- Andersson, J. y Berger, T. (2019). «Elites and the expansion of education in nineteenth-century Sweden», *Economic History Review*, 72 (3), 897-924.
- Astorga, P. Berges, A. y Fitzgerald, V. (2005). «The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century», *Economic History Review*, 58 (4), 765-796.
- Azar, P. (2022). «Politics as a determinant of primary school provision: the case of Uruguay», *Cliometrica*, 16, 333-367.
- Azar, P. et al. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Uruguay: Fin de Siglo.
- Becker, G. (1962). «Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis», *Journal of Political Economy*, 70 (5), 9-49.

- Beltrán Tapia, F. (2013). «Enclosing literacy? Common lands and human capital in Spain, 1860–1930», *Journal of Institutional Economics*, 9 (4), 491–515.
- Beltrán Tapia, F. y Martínez Galarraga, J. (2018). «Inequality and education in pre-industrial economies: Evidence from Spain», *Explorations in Economic History*, 69, 81–101.
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benavot, A. y Riddle, P. (1988). «The Expansion of Primary Education, 1870–1940: Trends and Issues», *Sociology of Education*, 61 (31), 191–210.
- Boli, J., Ramirez, F. y Mayer, J. (1985). «Explaining the Origins and Expansion of Mass education», *Comparative Education Review*, 29, 145–170.
- Bralich, J. (2011). «José Pedro Varela y la gestación de la escuela uruguaya», *Revista de Historia de Educación Latinoamericana*, 13 (17), 43–70.
- Bralich, J. (1987). *Breve historia de la educación en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de Nuevo Mundo.
- Campos, N. y Montes, Y. (2019). «La consolidación de la educación pública brasileña en el estado de Mato Grosso (1889–1908)», *Revista de Historia de Educación Latinoamericana*, 21 (33), 145–161.
- Cappelli, G. (2020). «Quite a visible hand? State funding and primary education in 19<sup>th</sup> Century France and Italy», *Revue d'économie politique*, 130, 77–105.
- Cappelli, G. (2015). «Escaping from a human capital trap? Italy's regions and the move to centralized primary schooling, 1861–1936», *European Review of Economic History*, 20 (1), 46–65.
- Cappelli, G. y Quiroga, G. (2021). «Female teachers and the rise of primary education in Italy and Spain, 1861–1921: evidence from a new dataset», *Economic History Review*, 74 (3), 754–783.
- Cappelli, G. y Vasta, M. (2021). «A 'Silent Revolution': school reforms and Italy's educational gender gap in the Liberal Age (1861–1921)», *Cliometrica*, 15, 203–229.
- Castro, P. y Willebald, H. (2021). «Producto regional en Uruguay durante la Primera Globalización (1872–1908): desigualdad decreciente y convergencia entre regiones», *Investigaciones de Historia Económica*, 18 (2022), 50–64.
- Cahuana Córdova, J. (2019). «La reforma educativa de 1905: Estado, indígenas y políticas racializadas en la República Aristocrática», *Apuntes*, 47 (86), 5–32.
- Chaudary, L. (2009). «Determinants of Primary Schooling in British India», *Journal of Economic History*, 69 (1), 269–302.
- Colistete, R. (2019). «Contando o Atraso Educacional: Despesas e Matrículas na Educação Primária de São Paulo (1880–1920)», *Dados*, 62 (2), 1–37.
- Egaña, L. (1994). «La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: un debate de las élites», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 24 (3), 132–155.
- Engerman, S., Mariscal, E. y Sokoloff, K. (2009). «The Evolution of Schooling in the Americas, 1800–1825», en Eltis, D., Lewis, F. y Sokoloff, K. (eds.). *Human Capital and Institutions a long-run view*. Cambridge University Press, pp. 93–142.
- Faraone, R. et al. (1997). *Cronología comparada de la historia del Uruguay, 1830–1895*. Uruguay: Universidad de la República.
- Frankema, E. (2012). «The origins of formal education in sub-Saharan Africa: was British rule more benign?», *European Review of Economic History*, 16, 335–355.
- Frankema, E. (2009). «The expansion of mass education in Twentieth Century Latin America: a global comparative perspective», *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin America Economic History*, 27 (3), 359–396.
- Fuentes Vásquez, M. (2019). «Educational disparities in Colombia 1904–58: new evidence from a regional level approach», *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin America Economic History*, 37 (3), 443–478.
- Gao, P. (2020). «Risen from the Chaos: The Emergence of Modern Education in China», en Mitch, D. y Cappelli, G. (eds.). *Globalization and the Rise of Mass Education*, Palgrave Studies in Economic History, pp. 279–309.
- Galor, O. y Moav, O. (2004). «From physical to human capital accumulation: inequality and the process of development», *Review of Economic Studies*, 71, 1001–26.
- Galor, O. et al. (2009). «Inequality in landownership, the emergence of human-capital promoting institutions, and the great divergence», *Review of Economic Studies*, 76, 143–179.
- Green, D. (2013). *Education and State Formation. Europe, East Asia and the USA*. London: Palgrave Macmillan.
- Go, S. y Lindert, P. (2010). «The Uneven Rise of American Public Schools to 1850», *Journal of Economic History*, 70 (1), 1–26.
- Goldin, C. (2016). «Human Capital», en Diebolt, C. y Hauptert, M. (eds.). *Handbook of Cliometrics*. Springer Verlag, pp. 55–86.
- Goldin, C. (1999). *A brief history of education in the United States*. NBER Working Paper Series, Historical Paper, 119.
- Hentschke, J. (2013). «More than “queens of the home”: positivist modernization, teacher training, and gender mobility in Uruguay, 1882–1915», *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 19 (1), 1–30.
- Ladeuix, J. y Schiaffino, P. (2020a). «Riche comme un argentin: desigualdad educativa en la Argentina de la belle époque», *Investigaciones de Historia Económica*, 16 (3), 57–75.
- Ladeuix, J. y Schiaffino, P. (2020b). «El gigante con pies de barro: ¿fue la Argentina realmente rica? El capital humano durante la Primera Globalización en una perspectiva comparada», *Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin America Economic History*, 40 (3), 439–473.
- Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. London: Cambridge University Press.
- Martínez Rodríguez, C. (2023). «Fiscalidad, territorios y globalización: evidencia para Uruguay (c. 1852–1913)», *Tiempo y Economía*, 10 (1), en prensa.
- Martínez Rodríguez, C. (2022). «Ocupaciones y salarios públicos en la segunda mitad del siglo XIX. El caso de Uruguay, c. 1853–1893», *Tiempo y Economía*, 9 (1), 9–40.
- Martínez Rodríguez, C. (2021). «El rol del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX: un análisis sobre sus funciones en Uruguay (c. 1853–1893)», *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 9 (19), 10–28.
- Mitch, D. y Cappelli, G. (2019). *Globalization and the Rise of Mass Education*. London: Palgrave.
- Musacchio, A. et al. (2014). «Colonial institutions, Trade Shocks, and the Diffusion of Elementary Education in Brazil, 1889–1930», *Journal of Economic History*, 74 (3), 730–766.
- O'Rourke, K. y Williamson, J. (2006). *Globalización e historia. La evolución de la economía atlántica del siglo XIX*. Zaragoza: Prensa Universitaria de Zaragoza.
- Peres-Cajías, J. (2019). «La expansión del gasto pública y la educación masiva en Bolivia: ¿representó la Revolución de 1952 un cambio permanente?», en Bértola, L. y Williamson, J. (eds.). *La fractura: pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, pp. 265–300.
- Ramírez, F. y Boli, J. (1987). «The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization», *Sociology of Education*, 60 (1), 2–17.
- Ramírez, M. y Salazar, I. (2007). «Surgimiento de la educación en la República de Colombia. ¿En qué fallamos?», *Borradores de Economía*, 454.
- Real de Azúa, C. (1973). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Salinas, A. (2020). «Las finanzas públicas entre 1821 y 1930», en Contreras, C. (ed.). *Compendio de historia económica del Perú. Tomo IV. Economía de la Primera Centuria Independiente*. Perú: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 303–342.
- Soysal, Y. y Strang, D. (1989). «Construction of the First Mass Education Systems in Nineteenth-Century Europe», *Sociology of Education*, 62 (2), 277–288.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Wagner, G. et al. (2000). *Economía chilena, 1810–1995. Cuentas fiscales*. Documento de Trabajo, 188. Universidad Católica de Chile.
- Westberg, J. (2022). «Were there national school systems in the nineteenth century? The construction of a regionalized primary school system in Sweden», *History of Education*, 51 (2), 184–206.
- Westberg, J. et al. (2017). «State formation and the rise of elementary education at the periphery of Europe: the cases of Finland and Turkey 1860–1930», *Journal of Educational Administration and History*, 50 (3), 133–144.

## Anexo



**Figura A1.** Mapas históricos de Uruguay, 1856-1885.

Fuente: elaboración propia según la cartografía histórica de la Biblioteca Nacional del Uruguay.