

Consideraciones del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional de la Educación

Índice

[1. Introducción](#)

[2. Proceso e insumos del Grupo de Trabajo de ADUR](#)

[Grupo de trabajo de la AGC](#)

[Sindicato de Docentes de Formación en Educación](#)

[3- Sobre el Proyecto de Ley](#)

[Pertinencia:](#)

[Fines y cometidos](#)

[Autonomía, cogobierno y organización institucional](#)

[Flexibilidad normativa](#)

[Gratuidad](#)

[Disposiciones transitorias](#)

[4- Otras consideraciones](#)

[Transformación de CFE hacia la Uned](#)

[Hacia un Sistema Nacional de Educación Superior Público](#)

[Movilidad estudiantil en el SNEP](#)

[Movilidad académica y cargos compartidos](#)

[Coordinación Institucional y Recursos Compartidos](#)

1. Introducción

Este documento tiene como objetivo brindar herramientas para la discusión en ADUR acerca del proyecto de ley para la creación de la Universidad de la Educación. Como es de público conocimiento, el 28 de julio de 2025 el Ministerio de Educación y Cultura presentó un anteproyecto de ley de creación de la Universidad Nacional de la Educación (UNED) al Poder Ejecutivo. La versión definitiva del proyecto de ley fue remitida al Parlamento el 26 de diciembre de 2025 para su discusión.

Desde hace unos años ADUR -a través de resoluciones de Convenciones y del Consejo Federal- ha sostenido el apoyo en la creación de una Universidad de la Educación, pública, gratuita, laica, autónoma y cogobernada, que desarrolle las funciones de investigación, enseñanza y extensión en articulación, complementariedad y retroalimentación con el conjunto del sistema universitario del país.

Sin embargo, este proceso, en lo que al sistema político refiere, viene signado por las siguientes etapas:

En primer lugar, una discusión frustrada durante los períodos de gobierno del Frente Amplio. En 2013, el proyecto de la Universidad de la Educación (UNED) tuvo solamente media sanción de la Cámara de Diputados. El proyecto tuvo el apoyo del Partido Colorado, pero no del Partido Nacional y en el Senado fracasó, dado que no hubo acuerdo en la forma de gobierno que tendría la nueva institución. En 2017, durante el tercer gobierno del Frente Amplio, el MEC presentó en el Parlamento una ley para crear la UNED, pero los desacuerdos sobre el cogobierno la hicieron naufragar. Aquel proyecto proponía una UNED como ente autónomo y una forma cogobernada de gobierno universitario.

En segundo lugar, durante el gobierno de la Coalición, con la aprobación de la LUC se descartó la creación de una Universidad de la Educación. Se instalaron mecanismos para fomentar el desarrollo de la formación docente a partir de instituciones privadas (fomento de becas) y la pretensión de otorgar carácter universitario a la formación docente a través de certificaciones realizadas por el MEC y el INEED de muy dudosa calidad y sin respaldo de una institución universitaria. En este marco ADUR participó del Movimiento “Miguel Soler” en “Defensa de la Formación Universitaria Pública de Docentes y Educadores”, junto al Sindicato de Docentes de Formación en Educación (SIDFE), la Federación de Estudiantes de Formación en Educación del Uruguay (FEFEU), el Grupo de Reflexión sobre Educación, la FEUU y otros actores. El consenso del movimiento es una Universidad de la Educación autónoma y cogobernada.

2. Proceso e insumos del Grupo de Trabajo de ADUR

El Consejo Federal del ADUR, el 2 de febrero de 2026, resolvió la creación de un grupo de trabajo en torno al proyecto de creación de la UNED. Inicialmente, con el objetivo organizar la información y redactar un informe, se definieron líneas de trabajo que incluyen las siguientes actividades:

- 1- Evaluación del contenido del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y su comparación con el anteproyecto.
- 2- Relevamiento de la documentación existente referida a la creación de la UNED, generada por parte de ADUR, la AGC, así como otros actores de la educación pública.
- 3- Realización de reuniones con integrantes del Sindicato de Formación en Educación (SIDFE) y con miembros del grupo de trabajo de la Asamblea General del Claustro que trabajó en el tema.
- 4- Generación de un documento con lo relevado para informar al Consejo Federal de ADUR.

De acuerdo a los cometidos mencionados anteriormente, los principales insumos utilizados por el Grupo de Trabajo son los siguientes:

- Proyecto de Ley de la Universidad Nacional de la Educación.
- “Borrador para la discusión sobre el Anteproyecto de Ley de Universidad Nacional de Educación presentada por el Poder Ejecutivo el 31/7/25” elaborado por el Grupo de trabajo sobre Reordenamiento del marco regulatorio de la educación terciaria pública en el Uruguay de la Asamblea General del Claustro de la Udelar.

- Documento enviado por el Sindicato de Docentes de Formación en Educación (SIDFE) a la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) con su posición frente al anteproyecto del Poder Ejecutivo.

Estos documentos se pueden encontrar [aquí](#). Los primeros dos forman parte del Distribuído 404-26.

Reunión con Grupo de trabajo de la AGC

La primera reunión con actores de la educación pública que mantuvimos fue con algunos integrantes del grupo de trabajo conformado en el ámbito de la Asamblea General del Claustro de la Udelar, cuyo cometido es trabajar en torno al reordenamiento del marco regulatorio de la educación terciaria pública en Uruguay. En este marco, este grupo revisó minuciosamente el Anteproyecto de Ley de creación de la UNED y elaboró un informe para aportar a la discusión. La AGC ya tomó conocimiento de este informe en abril y el mismo está a consideración del CDC como insumo para la discusión. En la reunión, los integrantes del grupo comentaron sobre la línea de trabajo que llevaron adelante a partir del documento; esencialmente el mismo que ingresó al parlamento; y fueron destacando los aspectos más importantes y sustantivos que fueron desarrollando en el informe que elaboraron y que entienden importantes para la discusión a nivel de la Udelar. Este documento tiene como ejes: un abordaje crítico a la exposición de motivos; un análisis del articulado del anteproyecto; y comentarios acerca de la articulación de la propuesta con el objetivo de lograr un sistema terciario integrado.

Reunión con Sindicato de Docentes de Formación en Educación

Este grupo consideró importante dialogar con el SIDFE, por la importancia de conocer su perspectiva en tanto trabajadores/as organizados/as del ámbito en discusión, y por la presencia pública que viene teniendo el proyecto de ley. El 26 de marzo nos reunimos con integrantes de este sindicato para conocer su posición acerca del proyecto de ley. Previamente tuvimos acceso a un informe del SIDFE sobre el anteproyecto dirigido a la CSEU, y a algunas resoluciones de sus congresos.

Desde el sindicato valoran positivamente la presentación del proyecto y, aunque lo consideran muy genérico, entienden que es una primera señal hacia la creación de la UNED. Destacan dos aspectos que no comparten. Por un lado, la definición de la transición que no queda explícitamente determinada, lo que puede hacer que se corra el riesgo de que no se produzca la estructura cogobernada. Por otro lado, consideran que la propuesta de estructuras está demasiado pegada a la de la Udelar (mencionan como ejemplo que no se consideran las ATD como parte de las estructuras de cogobierno y para ellos deberían continuar existiendo).

También remarcaron que el proceso de generación del documento y bases del proyecto fue unidireccional, sin participación de los actores principales y sólo fueron informados del mismo una vez que estaba la versión que se elevó al Parlamento.

Acerca de los principales desafíos de la transformación del funcionamiento actual del CFE hacia el de una universidad, comentan que las limitaciones actuales no radican tanto en la capacidad de realizar algunas actividades como posgrados, sino en que actualmente las políticas de CFE están determinadas por los períodos electorales. Argumentan que la autonomía permitiría posibilidades reales de pensar enseñanza, investigación y extensión a más largo plazo.

Sobre sus planes para el tratamiento de este tema comentan que SIDFE es un sindicato bastante joven, con algunas dificultades organizacionales (los núcleos sindicales están presentes en todo el territorio nacional) y financieras. Si bien han realizado algunas actividades sobre este tema, están esperando que el tema esté más presente en la agenda pública para ahí enfocar esfuerzos. Comentan que el movimiento estudiantil en formación docente también tiene dificultades de organización.

3- Sobre el Proyecto de Ley

En este apartado, dedicado explícitamente al proyecto de ley, desde el grupo de trabajo de ADUR, realizamos una breve descripción de los artículos que consideramos relevantes resaltar e incorporamos una breve valoración sobre el mismo.

Pertinencia:

La exposición de motivos del proyecto de Ley narra parte del proceso histórico de la discusión del carácter de la formación docente y afirma que es una oportunidad histórica dar rango universitario a la formación de maestros y profesores. Sin embargo, el texto no desarrolla una argumentación suficiente acerca de la pertinencia del carácter universitario de la formación docente ni sobre la necesidad de la creación de esta nueva institución.

La propuesta establece una institucionalidad autónoma y cogobernada para la formación docente. Entendemos que la autonomía y el cogobierno permitirían que la formación docente deje de depender tan fuertemente de los gobiernos de turno favoreciendo políticas académicas de más largo plazo. Asimismo, el reconocimiento universitario de la carrera docente la posicionaría en línea con varios modelos de la región, incrementando las posibilidades de formación de posgrado, investigación, extensión e integración internacional.

Fines y cometidos

La UNED presenta como funciones universitarias enseñanza, investigación y extensión. Define como cometido principal la formación de profesionales de la educación. En cuanto a la investigación y producción de conocimiento, el Art. 5 los restringe únicamente al ámbito de la educación. Consideramos que esta es una restricción perjudicial y que la redacción debería admitir la producción de conocimiento sin limitaciones disciplinarias, de modo de fortalecer el carácter plenamente universitario de la institución.

Autonomía, cogobierno y organización institucional

En relación a la autonomía, la UNED se propone como un ente autónomo y el Art. 2 plantea “la más amplia autonomía”.

Su principal órgano sería el Consejo Directivo Nacional (CDN), con roles similares al del Consejo Directivo Central de la Udelar e integrado por los órdenes y quien ocupe el puesto de Rector/a. El otro órgano de cogobierno es la Asamblea Nacional, con rol similar al de la Asamblea General del Claustro de la Udelar. Los ámbitos de cogobierno son integrados únicamente por los órdenes sin representación de las estructuras de la institución (como el caso de las/os Decanas/os en nuestro CDC). En la integración del Consejo Directivo Nacional y la Asamblea Nacional no hay elementos que garanticen la representación de las distintas líneas de formación docente, tanto en lo territorial como en los distintos tipos de carreras o estructuras académicas.

A nivel de sedes, cada Centro Universitario de Formación en Educación tendrá un Consejo Asesor cogobernado y una Dirección del Centro. Sin embargo, las funciones previstas para estos espacios son principalmente asesoras y no resolutivas, lo que genera una fuerte dependencia de las decisiones de la Dirección del Centro y del CDN. En el proyecto de Ley no hay información que permita deducir a qué se corresponden los distintos Centros ni si habrá algún tipo de macro estructura que los aglutine. Es distinto pensar al actual IPA o a una sede del IFD como Centro que a una estructura regional. Tampoco se especifica nada sobre el rol de la Dirección del Centro ni su forma de designación. Entendemos que puede ser objeto de discusión el nivel de detalle de lo que debe estar incluido en la Ley y lo que debe quedar sujeto a otras normativas de la institución.

Una crítica relevante que hacemos sobre este proyecto es que entendemos que la Ley debería garantizar el cogobierno en todos los niveles institucionales. Además, resulta importante que los Centros posean cierto nivel de autonomía y capacidad de decisión.

Flexibilidad normativa

La Ley plantea una normativa general de la nueva Universidad en cuanto a fines, cometidos, organización, etc, pero deja bastantes grados de libertad respecto a, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Udelar. Esta flexibilidad puede constituir una ventaja para futuros procesos de reorganización institucional, sin necesidad de participación del Poder Legislativo, a diferencia de la rigidez en la que se encuentra la Udelar.

Gratuidad

El proyecto no da detalles respecto al principio de gratuidad en la formación. Entendemos como un requisito importante que se explicita la gratuidad en todos los niveles (grado y posgrado).

Disposiciones transitorias

La integración transitoria del Consejo Directivo Nacional presenta plazos demasiados prolongados, más aún si tenemos como antecedente el largo período para la instalación del cogobierno en la Utec.

Dado que los órdenes universitarios ya se encuentran bastante delimitados entendemos que sería posible avanzar rápidamente hacia la instalación del cogobierno. Además, sería deseable que las normativas estructurales iniciales fueran elaboradas y aprobadas por órganos cogobernados, fortaleciendo así la autonomía institucional desde el inicio del proceso.

4- Otras consideraciones

Esta sección presenta algunas consideraciones emergentes de la discusión que nos dimos como grupo de trabajo, a partir de los documentos estudiados, de las reuniones entabladas y de los artículos de prensa que se han publicado en los últimos meses.

Transformación de CFE hacia la Uned

Este grupo considera que la transición del Consejo de Formación en Educación (CFE) hacia una estructura universitaria constituye un proceso complejo que trasciende ampliamente la mera aprobación del marco legislativo: implica un cambio cualitativo en el funcionamiento académico y organizativo para asegurar que la nueva institución no sea solo una recategorización de lo existente, sino una verdadera evolución hacia estándares universitarios.

Sabemos que estas transformaciones van a ser competencia de los integrantes de la nueva UNED. Sumado a esto, consideramos que el conjunto de los actores del sistema político, de la educación y la academia deben colaborar en este proceso. La trayectoria histórica de la Udelar en lo académico, político y administrativo debería ser de utilidad. A su vez, entendemos que desde la Udelar debemos poner a disposición nuestras capacidades con compromiso y generosidad, reconociendo que no somos el principal actor de este proceso y que no poseemos la verdad en la forma de realizar nuestras actividades.

Para consolidar su carácter universitario, la UNED debe superar la actual dependencia de políticas dictadas por periodos electorales, permitiendo una planificación de largo plazo en enseñanza, investigación y extensión. Se requiere fortalecer la estructura académica mediante la creación de institutos y departamentos autónomos que articulen de forma integral las tres funciones universitarias. Se presentaría la oportunidad de extenderse de lo estrictamente pedagógico-didáctico para incorporar diversas disciplinas y líneas de investigación que nutran la calidad de la formación y la autonomía académica.

Una de las condiciones críticas para la transformación es el desarrollo de la investigación y la extensión, funciones que se encuentran actualmente disminuidas en el CFE. Para esto se deben modificar la actual estructura de grados y concursos, transformar la evaluación y generar distintos fondos de apoyo específicos para el desarrollo de las funciones universitarias.

La transformación académica requiere un incremento presupuestal real para financiar las nuevas tareas que el CFE actualmente no realiza, como el desarrollo extensivo de investigación, extensión y posgrados. Este aspecto se ve amenazado por las restricciones presupuestales ya presentes.

Hacia un Sistema Nacional de Educación Superior Público

Con el objetivo de impulsar un Sistema Nacional de Educación Superior Público y colaborar con la transformación del funcionamiento actual CFE al de una Universidad, la Udelar debe plantearse una serie de discusiones y posibles transformaciones. Algunos de estos ítems son totalmente internos de la Udelar, y otros requieren el diálogo y acuerdo con otras instituciones.

Movilidad estudiantil en el SNEP

Un sistema verdaderamente integrado debe garantizar que el/la estudiante sea el centro de las políticas educativas. Es necesario asegurar la movilidad -tanto vertical como horizontal- de los estudiantes entre la UNED, la Udelar y la UTEC. Esto implica el reconocimiento mutuo de créditos y la creación de mecanismos ágiles de inscripción y acreditación de unidades curriculares, incluyendo que la información necesaria para los estudiantes esté disponible.

Se destaca este aspecto como un elemento democratizador, sobre todo en lugares donde la oferta educativa es escasa. El aprovechamiento transversal de las ofertas de las distintas instituciones fortalecería las trayectorias estudiantiles, muchas veces obstaculizadas por la falta de oferta educativa.

Movilidad académica y cargos compartidos

Se debe profundizar en la posibilidad de generar cargos compartidos. En particular, la discusión del título II del Estatuto de Personal Docente abre la posibilidad de generar dedicaciones totales compartidas entre ambas instituciones.

La poca compatibilidad actual entre las distintas estructuras de cargos y salariales se presenta como un posible obstáculo en esta línea. Si bien la estructura de cargos en la Uned es un asunto a determinar, actualmente existe una diferencia salarial importante en los cargos de ingreso entre las distintas instituciones.

Coordinación Institucional y Recursos Compartidos

La eficiencia en el uso de los recursos públicos es clave para la sostenibilidad y el desarrollo del sistema. UTEC, UNED y Udelar deben ser flexibles para compartir infraestructura (laboratorios, bibliotecas, aulas), lo que potenciaría la presencia de la educación superior en todo el territorio nacional, especialmente donde la oferta es escasa.

Más allá de la infraestructura física, esta coordinación puede extenderse al desarrollo de políticas comunes de bienestar, accesibilidad, cuidados, etc. Se deben diseñar estrategias conjuntas para atender la diversidad de perfiles estudiantiles (accesibilidad para personas con discapacidad, estudiantes en entornos de alta vulnerabilidad social, contextos de encierro). Se presenta la posibilidad de coordinar distintos servicios de bienestar (becas, comedores, salud mental, programas sociales y culturales) de forma de unificar esfuerzos y, además, favorecer la navegabilidad y la permanencia en el sistema.