

**SABER TÉCNICO, PODER INSTITUCIONAL: SISTEMATIZACIÓN DE UNA
EXPERIENCIA FORMATIVA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL
PERIODO LEGISLATIVO 2024-2**

SISTEMATIZACION DE PRÁCTICAS

KEVIN MEDINA

TUTOR

MILLER MAURICIO MURCIA MORENO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

BOGOTÁ D.C

2025

TABLA DE CONTENIDO

1. Resumen:.....	3
2. Abstract:	3
3. Introducción:	4
4. Introducción de la problemática:	8
5. Enfoque Teórico	10
6. Metodología	15
7. Cronograma de la práctica:	20
9. Resultados y Análisis	24
10. Antecedentes de practicantes:.....	27
11. Marco Normativo:	30
12. Recomendaciones a la institución:.....	34
13. Conclusiones:.....	36
14. Referencias:.....	38

1. Resumen:

Esta sistematización analiza la experiencia desarrollada en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) del Congreso de la República, en el marco de la práctica profesional del programa de Ciencia Política y Gobierno. Su propósito fue reconstruir críticamente los procesos institucionales, formativos y metodológicos vividos, identificando las tensiones entre el ideal de una burocracia racional —planteada por Weber (1964)— y las dinámicas reales del funcionamiento legislativo. La metodología empleada fue de enfoque cualitativo, interpretativo y reflexivo, apoyada en la observación participante, la revisión documental y la sistematización crítica de la experiencia. Se utilizaron matrices analíticas y registros RAES como instrumentos de recolección y organización de la información, analizada mediante triangulación conceptual entre los registros empíricos y los marcos teóricos de Weber, Ragin, Barragán & Torres y Jara Holliday.

Los resultados evidencian que, aunque el CAEL encarna una estructura burocrática orientada a la eficiencia técnica, en la práctica predominan jerarquías informales, desarticulación entre áreas y procesos que limitan la autonomía y el aprendizaje de los practicantes. Sin embargo, la sistematización permitió reconocer la práctica como un espacio de formación crítica, en el que la reflexión sobre la experiencia se transforma en una herramienta de producción de conocimiento situado. En conclusión, el ejercicio permitió comprender cómo la configuración institucional condiciona la formación política y técnica, al tiempo que ofrece aprendizajes valiosos sobre la relación entre conocimiento, poder y burocracia en el ámbito legislativo colombiano.

Palabras clave: Prácticas profesionales, Congreso, legislación, CAEL, formación ciudadana, capacidad institucional, política pública.

2. Abstract:

This systematization analyzes the professional practice experience carried out at the Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) of the Congress of the Republic of Colombia, within the framework of the Political Science and Government program. Its purpose was to critically reconstruct the institutional, formative, and methodological processes experienced, identifying

the tensions between the ideal of rational bureaucracy —as proposed by Weber (1964)— and the real dynamics of legislative functioning. The methodological approach was qualitative, interpretive, and reflective, combining participant observation, documentary review, and critical systematization of experience. Analytical matrices and RAES records were used as tools for data collection and organization, analyzed through conceptual triangulation among empirical records and the theoretical frameworks of Weber, Ragin, Barragán & Torres, and Jara Holliday.

The findings reveal that, although CAEL embodies a bureaucratic structure aimed at technical efficiency, informal hierarchies, disarticulated processes, and routine-based practices often limit interns' autonomy and learning. Nevertheless, the systematization made it possible to recognize practice as a space for critical training, where reflection on experience becomes a tool for producing situated knowledge. In conclusion, the study shows how institutional configuration shapes political and technical formation while offering valuable insights into the relationship between knowledge, power, and bureaucracy within the Colombian legislative context.

Keywords: Internship, Congress, legislation, CAEL, civic training, institutional capacity, public policy, applied sociology.

3. Introducción:

El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) constituye una de las iniciativas más relevantes impulsadas por el Congreso de la República para fortalecer la capacidad técnica, investigativa y formativa de la Rama Legislativa. Creado inicialmente como un programa de apoyo académico al Senado, el CAEL fue formalmente reconocido como entidad pública del orden nacional mediante la Ley 2366 del 27 de junio de 2024, publicada en el Diario Oficial No. 52.800. Esta ley le otorgó autonomía administrativa, financiera y presupuestal, así como personería jurídica y patrimonio propio, consolidándolo como un ente con la capacidad de diseñar, ejecutar y evaluar sus propios programas académicos y de investigación. Según esta disposición, el CAEL tiene como objetivos centrales la investigación científica, la formación legislativa y técnica de congresistas, asesores y funcionarios, el desarrollo tecnológico e innovación institucional, y la difusión del saber jurídico y parlamentario como pilares de una democracia deliberativa y moderna.

La Ley 2366 de 2024, además, establece que el CAEL podrá articularse con instituciones de educación superior, redes de pensamiento, organismos internacionales y entidades territoriales, a fin de promover procesos de educación legislativa y formación cívica en los distintos niveles del Estado. Dentro de su estructura, la norma prevé la creación de subdirecciones en áreas como formación, investigación académica y científica, relaciones internacionales, innovación tecnológica, control interno y prácticas o pasantías universitarias, destacando su vocación como centro de pensamiento y de producción de conocimiento aplicado al funcionamiento del Congreso. Incluso, el artículo 2°, parágrafo 4°, dispone la creación de un subsidio mensual de transporte y alimentación para practicantes y pasantes, reconociendo el papel formativo y social de estos procesos, aunque su implementación ha sido parcial en la práctica institucional.

En este contexto, el CAEL se erige como un espacio estratégico de encuentro entre la academia y el Estado, donde convergen el conocimiento técnico, la investigación aplicada y la gestión legislativa. Su papel es crucial en la modernización del Congreso, ya que actúa como soporte técnico, académico y pedagógico para las distintas comisiones, unidades de trabajo legislativo y bancadas políticas. Al mismo tiempo, se configura como un laboratorio institucional donde se gestan las relaciones entre el saber y el poder, en el sentido foucaultiano del término: un lugar donde el conocimiento no solo se produce, sino que también se regula, se legitima y se jerarquiza.

En este marco institucional, la práctica profesional que dio origen a la presente sistematización se desarrolló entre agosto de 2024 y enero de 2025, en articulación con la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del representante Santiago Osorio, integrante de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Bajo la coordinación académica y administrativa del CAEL, esta práctica permitió una inmersión directa en los procesos de producción legislativa, comprendiendo desde dentro la estructura burocrática, los flujos de información y las tensiones que caracterizan la elaboración de políticas públicas en Colombia. Las funciones asignadas incluyeron la revisión técnica de proyectos de ley, el análisis de viabilidad jurídica y política, la elaboración de matrices comparativas y diagnósticos, y el seguimiento de debates y sesiones plenarias, tareas que combinaron componentes técnicos, investigativos y administrativos.

Durante el desarrollo de esta experiencia profesional, hubo la oportunidad de participar en distintos proyectos legislativos de gran relevancia nacional. Entre ellos se destacan la reforma laboral, iniciativas relacionadas con el desarrollo de infraestructura en el departamento de Caldas, especialmente la Autopista del Café y el Aeropuerto del Café, así como la controvertida reforma al sistema de salud. La participación en estos procesos incluyó la revisión técnica de documentos, el análisis de viabilidad de las propuestas desde una perspectiva política y técnica, la elaboración de matrices comparativas, y el acompañamiento en la construcción de diagnósticos argumentativos orientados a respaldar el proceso legislativo. Estas tareas permitieron no solo conocer la lógica interna del aparato legislativo colombiano, sino también comprender las implicaciones sociales, económicas y políticas que conlleva cada decisión tomada dentro del Congreso.

La práctica brindó, además, una mirada directa a las tensiones cotidianas del quehacer legislativo, especialmente en lo que se refiere a la gestión de proyectos y a la formulación de políticas públicas. El ejercicio obligó a enfrentarse a preguntas complejas sobre la capacidad real del Estado para responder a las demandas ciudadanas mediante herramientas jurídicas, y sobre el papel que juega la técnica frente a lo político en la toma de decisiones. Fue una experiencia que permitió observar de cerca los engranajes de una de las ramas del poder público, reconociendo en el proceso los límites, pero también las potencialidades, de los espacios institucionales como escenarios de aprendizaje, acción y transformación.

La presente sistematización de experiencias parte de un enfoque sociológico que pretende no solo reconstruir lo vivido, sino también interpretarlo críticamente a través de un marco teórico que permite problematizar el rol del practicante universitario dentro del contexto legislativo. Aunque la práctica tuvo lugar en más de una dependencia dentro del Congreso, el análisis que aquí se propone busca resaltar elementos transversales que estructuran la experiencia: desde la lógica burocrática que organiza los flujos de trabajo, pasando por los procesos de formación técnica impartidos formal e informalmente, hasta las dinámicas de toma de decisiones y de producción de conocimiento que marcan la cotidianidad institucional.

Para ello, se recurre a una serie de herramientas conceptuales proporcionadas por autores clave en la teoría social contemporánea. Iniciando con Max Weber, quien permite abordar la lógica de la

burocracia como forma de dominación legal-racional, destacando sus implicaciones sobre el rol subordinado que suelen ocupar los practicantes dentro del engranaje institucional. Desde una concepción crítica de la sistematización, se entiende esta no como una memoria institucional o una bitácora de tareas, sino como una reconstrucción reflexiva y ordenada de los procesos vividos.

La noción de campo y capital simbólico desarrollada por Pierre Bourdieu es fundamental para analizar las relaciones asimétricas entre los actores institucionales, mientras que los planteamientos de Jürgen Habermas en torno a la esfera pública permiten interpretar las formas de participación (y exclusión) que se dan dentro del Congreso. Finalmente, Michel Foucault ofrece claves para pensar las relaciones entre saber, poder y subjetivación, especialmente en lo que se refiere a la función pedagógica (o disciplinante) de las instituciones del Estado.

Este conjunto de herramientas permite construir una mirada crítica sobre la práctica profesional, entendida no como un simple ejercicio formativo, sino como una experiencia situada en un campo de relaciones de poder, donde se ponen en juego no solo competencias técnicas, sino también capacidades políticas, éticas y comunicativas. De este modo, la sistematización no se limita a describir tareas realizadas ni a enumerar aprendizajes, sino que busca interpretar la práctica como una expresión concreta de cómo el Estado colombiano forma (y a veces deforma) a sus futuros profesionales, en medio de tensiones entre la retórica institucional y la realidad operativa.

La apuesta por este enfoque permite trascender las particularidades de las entidades involucradas y analizar los aprendizajes adquiridos en clave estructural. Así, se plantea que la experiencia no debe ser vista únicamente como una oportunidad individual, sino también como un espacio que evidencia las tensiones más amplias entre universidad y Estado, entre juventud y burocracia, entre formación y función. En este sentido, la práctica profesional en el CAEL se convierte en un caso paradigmático para pensar cómo se construyen, se regulan y se viven las transiciones entre el mundo académico y el mundo institucional, y qué desafíos emergen cuando estas transiciones no están suficientemente acompañadas por políticas públicas coherentes y efectivas.

4. Introducción de la problemática:

La experiencia de práctica profesional en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) evidenció que la diferencia entre el marco normativo de prácticas profesionales y su operatividad real no es un simple desfase administrativo, sino la manifestación de una distorsión burocrática estructural. Lejos de tratarse de errores aislados, este fenómeno refleja cómo la burocracia, en nombre de la eficiencia y el orden, termina generando opacidad, ineficiencia y obstáculos sistemáticos para la formación universitaria.

Esta burocracia no es un ente abstracto, sino que se materializa en dinámicas concretas y recurrentes. Por ejemplo, durante la práctica se retrasó por más de un mes la afiliación a la ARL, en contravía de lo estipulado en la Ley 2366 de 2024; las funciones asignadas, con frecuencia, no estaban alineadas con el perfil académico, respondiendo más a la necesidad de cubrir vacíos operativos inmediatos que a un diseño pedagógico; y el acceso a información institucional estuvo limitado por la ausencia de protocolos claros y la fragmentación de datos, lo que restringió el aprendizaje autónomo. Asimismo, los productos elaborados como análisis, diagnósticos y bases de datos, se incorporaron en documentos institucionales sin retroalimentación ni reconocimiento, configurando una práctica donde el saber del estudiante fue utilizado, pero rara vez valorado como producción legítima de conocimiento. A ello se suma la falta de apoyo económico, lo cual refuerza desigualdades estructurales: solo quienes cuentan con capital económico y social previo pueden sostenerse en Bogotá sin una compensación mínima, afectando directamente la equidad en el acceso a la práctica.

El núcleo del problema se encuentra en la tensión irresuelta entre el mandato formal de la Ley 2366 de 2024, (que establece condiciones mínimas de dignidad, pertinencia y acompañamiento) y la cultura organizacional del CAEL, caracterizada por rigidez procedimental y resistencia al cambio. La Ley plantea un ideal de práctica formativa: funciones acordes al perfil, afiliación a la ARL desde el inicio, trato digno y orientación pedagógica. Sin embargo, en la práctica se constató lo contrario: una estructura que prioriza la estabilidad formal y la defensa de sus inercias antes que el cumplimiento efectivo de los principios de la norma. El resultado es un “cumplimiento simbólico”: la norma existe en el papel, pero es neutralizada en la cotidianidad institucional por la maquinaria burocrática.

Desde una vision weberiana, se observa cómo la burocracia, concebida como dominación legal-racional, se distorsiona. En lugar de obedecer a un orden impersonal y racional, opera bajo jerarquías informalizadas y prácticas que ralentizan procesos y diluyen aportes técnicos. La promesa de eficiencia se invierte: el trabajo acumulado de los practicantes como informes, investigaciones, proposiciones; se diluye en laberintos de aprobaciones y cadenas de mando que priorizan la forma sobre el fondo. Así, la burocracia no facilita el aprendizaje, sino que lo condiciona y lo reduce a la repetición de rutinas, actuando como un mecanismo de obstrucción sistemática.

Este desfase repercute directamente en la dimensión formativa. El espacio de práctica, que debería ser un escenario de aprendizaje crítico y de adquisición de competencias profesionales, se transforma en un lugar donde predomina la reproducción de tareas instrumentales. En lugar de propiciar autonomía y reflexión, la experiencia se vive como un proceso de adaptación forzada a dinámicas jerárquicas, donde el potencial pedagógico de la ley se diluye en la rutina burocrática. Se aprende, así, más sobre los límites de la cultura organizacional que sobre las potencialidades de una práctica orientada al conocimiento y la ciudadanía.

La pregunta de investigación, por tanto, debe trascender la mera descripción del incumplimiento.

La cuestión crítica es:

¿De qué manera la configuración institucional del CAEL influye en la implementación de la Ley 2366 de 2024 y en la experiencia formativa de los practicantes, generando tensiones entre el diseño normativo y las prácticas organizacionales reales?

Este cuestionamiento no pretende denunciar sin más, sino deconstruir los mecanismos burocráticos específicos que generan tales efectos. El foco está en cómo la burocracia, como tecnología de poder, gestiona, clasifica y en última instancia limita la agencia de los practicantes, impidiendo que el potencial formativo de la ley se concrete y, en su lugar, reforzando un sistema donde la experiencia de práctica se vive como un proceso de domesticación institucional antes que de emancipación crítica.

Objetivo General:

Sistematizar la experiencia de práctica universitaria en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) durante el segundo periodo legislativo de 2024, analizando los factores institucionales, normativos y burocráticos que afectaron su desarrollo, en el marco de la Ley 2366 de 2024.

Objetivos Específicos:

- Identificar las tensiones, aprendizajes y relaciones de poder vividas por los practicantes en sus interacciones con funcionarios del Congreso y del CAEL, examinando cómo la estructura burocrática condiciona dichas dinámicas y limita la dimensión formativa de la práctica.
- Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley 2366 de 2024 durante el desarrollo de la práctica, identificando los mecanismos burocráticos que facilitaron o impidieron su implementación.
- Analizar el funcionamiento burocrático del CAEL y su incidencia en la capacidad operativa y pedagógica de la institución tras la promulgación de la Ley 2366 de 2024.

5. Enfoque Teórico

Para analizar críticamente la experiencia formativa en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL), se articula un marco teórico que permite desentrañar las complejas relaciones entre el saber técnico del practicante y el poder institucional del Estado. Este análisis conceptual parte de la estructura burocrática weberiana para comprender el diseño formal de la institución, para luego adentrarse en las dinámicas de poder simbólico (Bourdieu), los límites de la deliberación (Habermas) y los mecanismos de exclusión del saber (Foucault). La síntesis de este recorrido se encuentra en el concepto de injusticia epistémica institucional (Warman), que permite interpretar la experiencia del practicante no como una serie de fallas aisladas, sino como el resultado de patrones estructurales sistemáticos.

Este marco en conjunto ofrece las herramientas necesarias para responder a la pregunta de investigación: ¿De qué manera la configuración institucional del CAEL influye en la implementación de la Ley 2366 de 2024 y en la experiencia formativa de los practicantes?

La burocracia como estructura de poder y límite formativo

El punto de partida lo ofrece Max Weber (1964), cuya conceptualización de la burocracia resulta fundamental para comprender la estructura formal del CAEL. Weber la concibe como la forma más racional y eficiente de administración, en la medida en que se organiza a partir de reglas impersonales, jerarquías funcionales y una especialización técnica que permiten garantizar previsibilidad y continuidad en el ejercicio administrativo.

Según Weber (1964), la burocracia moderna se caracteriza porque “rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo” (p. 716), lo que asegura una clara distribución de funciones y medios de coerción al servicio de fines institucionales. Asimismo, sostiene que “rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades”, que garantiza tanto la supervisión de los niveles inferiores como la posibilidad de apelación hacia instancias superiores (Weber, 1964, p. 717).

A ello se suma la centralidad de la documentación como soporte de la gestión y la separación entre la oficina y la esfera privada, en tanto “la organización moderna burocrática distingue en principio entre la oficina y el despacho particular, pues separa en general la actividad burocrática [...] de la esfera de la vida privada” (Weber, 1964, p. 717).

Ahora bien, la burocracia moderna no se reduce a reglas y jerarquías. Para Weber (1964), constituye también un proceso de profesionalización y especialización de los funcionarios, dado que “toda actividad burocrática especializada —y es ésta la específicamente moderna— presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional” (p. 718). De ahí que el cargo burocrático no sea visto como un privilegio personal, sino como una responsabilidad objetiva: “el tipo puro de funcionario no se subordina a una persona, como en la dominación feudal o patrimonial, sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal” (Weber, 1964, p. 719).

Este carácter objetivo de la función fortalece la legitimidad del aparato burocrático, el cual se sostiene también en una dimensión social y simbólica, ya que “el funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social ‘estamental’ específicamente realzada” (Weber, 1964, p. 719).

A ello se suma la estabilidad y seguridad que garantiza el cargo, pues “el funcionario percibe normalmente una remuneración en forma de un estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario [...] queda determinado de acuerdo con las funciones desempeñadas” (Weber, 1964, p. 722).

Estos elementos configuran el ideal de una burocracia basada en la racionalidad formal, donde el funcionario no obedece a personas, sino a un orden impersonal, y en la que el cargo se entiende como una profesión regulada por normas generales y deberes específicos. En palabras de Weber (1964), “el cargo es considerado [...] como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada” (p. 719).

Sin embargo, la experiencia en el CAEL revela la distancia entre este modelo ideal y la práctica real. En lugar de operar bajo normas impersonales, la burocracia institucional funciona con jerarquías informalizadas, retrasos en trámites esenciales y asignaciones de funciones poco pedagógicas. La promesa de eficiencia y objetividad se transforma en un mecanismo que ralentiza procesos y diluye aportes técnicos, lo que convierte al aparato burocrático en un obstáculo para la formación crítica de los practicantes. Así, la “fidelidad al cargo” que Weber (1964) describe, en este contexto, no fortalece el aprendizaje, sino que lo reduce a rutinas administrativas donde prima la forma sobre el fondo.

Jerarquías simbólicas y desigualdad en el campo institucional

La perspectiva de Pierre Bourdieu ilumina las relaciones de poder informal y las luchas simbólicas que la recorren. Los conceptos de campo (como espacio social de lucha con reglas propias), capital simbólico (prestigio, autoridad) y habitus (disposiciones internalizadas) son cruciales para este análisis.

El CAEL puede entenderse como un campo donde actores (congresistas, funcionarios, practicantes) compiten por capital simbólico y legitimidad. En este espacio, el practicante ocupa una posición subordinada. Su capital académico (conocimiento teórico y técnico) es frecuentemente desvalorizado frente al capital institucional (antigüedad, cargo, contactos políticos) de los funcionarios. Sus aportes técnicos son "extraídos" e incorporados a productos institucionales sin el reconocimiento de su autoría o valor epistémico, en un proceso que refleja la

producción de un "orden público simbólico" donde las estructuras naturalizan relaciones de dominación.

Esto se ha resaltado, como advierte Gonnet (2012), existe una ambigüedad fundamental en la conceptualización weberiana: "por un lado, la burocracia es descrita como un modo de legitimación de la dominación y por el otro, es definida como un arreglo administrativo y estructural de un entramado social" (p. 3). En el CAEL, esta dualidad se manifiesta claramente: mientras la institución formalmente se rige por los principios de la dominación legal, en la práctica cotidiana se observa una distancia significativa entre el ideal de racionalidad y su implementación; Esta tensión entre el ideal weberiano y la práctica real se ve agravada por las dinámicas sistémicas que condicionan el funcionamiento del CAEL.

Los Límites de la Deliberación: La Esfera Pública de Habermas

Por otro lado, la concepción habermasiana de la esfera pública, analizada por Thompson (1996), revela una tensión fundamental aplicable al CAEL: mientras las instituciones formalmente promueven espacios de participación, en la práctica estos suelen estar constreñidos por lógicas administrativas que vacían de contenido los procesos con la ciudadanía. Cuando Habermas señala que "la conversación misma está administrada" (Thompson, 1996, p. 10), alude a un fenómeno que se manifiesta con claridad en las reuniones del CAEL, donde los protocolos rígidos, las jerarquías preestablecidas y los tiempos controlados convierten lo que debería ser un diálogo sustantivo en meros rituales formales. En estos espacios, la participación de los practicantes queda reducida a intervenciones acotadas o a la recepción pasiva de instrucciones, reproduciendo así lo que Thompson identifica como la "degradación de la esfera pública": un escenario donde la apariencia de inclusión enmascara dinámicas de exclusión epistémica.

El CAEL, como entidad estatal, ejemplifica esta paradoja: su estructura burocrática que teóricamente se encuentra diseñada para garantizar eficiencia administrativa actúa como barrera para una democratización real de sus procesos. Las reuniones, en lugar de ser espacios para la construcción colectiva de conocimiento, devienen en instancias donde se ratifican decisiones preestablecidas, marginalizando aportes críticos desde las bases (como los de los practicantes). Esta crítica permite entender que los límites a la participación no son fallas aisladas, sino

consecuencias previsibles de un modelo institucional que prioriza el control sobre la deliberación auténtica.

La teoría de la esfera pública así reformulada ofrece un marco para repensar el CAEL; si las instituciones tradicionales tienden a cooptar los espacios participativos, se hace necesario imaginar formatos alternativos (quizá apoyados en tecnologías digitales) que permitan a los practicantes intervenir en condiciones de igualdad epistémica, trascendiendo los rituales vacíos de la burocracia estatal.

Saber-Poder y los Mecanismos de Sujeción: La Perspectiva Foucaultiana

La perspectiva teórica de Michel Foucault sobre las imbricadas relaciones entre saber y poder constituye un marco analítico fundamental para comprender los complejos mecanismos mediante los cuales la institución no solo acoge al practicante, sino que activamente lo moldea, configurando sus formas de entender, actuar y posicionarse dentro del espacio institucional. Para Foucault, el poder trasciende con creces su dimensión meramente represiva o prohibitiva para revelarse ante todo como una fuerza productiva y generativa, capaz de crear realidades, producir saberes considerados válidos, definir los discursos legítimos y, de manera fundamental, moldear las subjetividades de aquellos que operan en su radio de acción. En el contexto específico del CAEL, esta dinámica de "saber-poder" se hace palpable y se materializa de manera concreta cuando los informes técnicos, los análisis legislativos y los diagnósticos elaborados por los practicantes son sistemáticamente despojados de su marco teórico crítico original y de su contexto académico de producción, para ser reducidos y convertidos en datos administrables, en insumos funcionales que refuerzan y perpetúan la visión oficial del aparato estatal. En este proceso, los practicantes, con sus conocimientos especializados, ocupan precisamente el lugar de lo que Foucault conceptualizaba como "saberes sometidos", es decir, aquellos conocimientos que, aun siendo valiosos, son subordinados, fragmentados y puestos al servicio de la reproducción del poder institucional, perdiendo en el camino su potencial disruptivo o crítico. Esta observación encuentra eco en los análisis de Sánchez y Ospina (2021), quienes en contextos institucionales análogos han señalado cómo la institución frecuentemente se apropia del capital académico y cultural de los estudiantes mientras, de manera paralela, les niega una retribución económica y un reconocimiento simbólico equitativos, operando así una transformación de "bienes culturales en

recursos políticos" (p. 5) al servicio de su propia legitimación y continuidad. A través de esta aproximación teórica foucaultiana, se puede analizar de manera más aguda cómo el CAEL, en tanto que dispositivo institucional concreto, no se limita a ser un mero transmisor de conocimientos técnicos, sino que funciona como un regulador activo que normaliza, clasifica y delimita las formas de participación, los tipos de conocimiento valioso y los límites mismos de lo decible y lo pensable dentro del campo legislativo, definiendo así el horizonte de lo posible para quienes se forman en su interior.

Injusticia epistémica institucional y reconocimiento del saber del practicante

El concepto de injusticia epistémica institucional de Warman (2024) amplía esta perspectiva al argumentar que el problema es fundamentalmente sistémico, utilizando la metáfora del "canasto viciado" para contrastar con la noción simplista de "manzanas podridas". Este enfoque permite interpretar las dinámicas del CAEL no como fallas aisladas, sino como manifestaciones de patrones institucionales profundamente arraigados que naturalizan ciertas jerarquías de credibilidad y participación.

Como destaca Warman (2024), "los funcionarios de primera línea ejercen una agencia ético-epistémica considerable" dentro de marcos institucionales que, sin embargo, limitan su capacidad para transformar las dinámicas establecidas. Esta observación resulta crucial para comprender por qué incluso funcionarios bienintencionados pueden reproducir, muchas veces inconscientemente, prácticas que marginan el conocimiento de los practicantes.

La experiencia del practicante en el CAEL es un caso paradigmático de injusticia epistémica. Su conocimiento es utilizado funcionalmente (injusticia testimonial: no se le cree o valora en cuanto a su capacidad de saber), mientras que se le impide participar en la interpretación de los fenómenos que analiza (injusticia hermenéutica). El "canasto viciado" del CAEL impide que el potencial formativo de la ley se concrete.

6. Metodología

La presente sistematización se fundamenta en una perspectiva metodológica que concibe el conocimiento como una construcción reflexiva, interpretativa y situada, en la que teoría y práctica mantienen un diálogo permanente. En ese sentido, la metodología no se limita a describir lo vivido, sino que busca comprenderlo críticamente y darle sentido a partir de la experiencia desarrollada durante las prácticas en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL). El proceso metodológico se enmarca en una lógica de análisis social que, como plantea Ragin (2009), parte de la relación recíproca entre las ideas y las pruebas empíricas, entendiendo la investigación como una interacción constante entre pensamiento y evidencia. En sus palabras, “la investigación social, en sus términos más simples, implica un diálogo entre ideas y pruebas empíricas. Las ideas ayudan a los investigadores sociales a darles sentido a las pruebas empíricas y los investigadores usan las pruebas empíricas para ampliar, revisar y comprobar las ideas” (Ragin, 2009, p. 103).

Desde esta concepción, la metodología de la sistematización se orientó a reconstruir la experiencia práctica a partir de la observación, el análisis y la interpretación crítica de los procesos institucionales vividos. Ello implicó asumir la práctica como un campo de producción de conocimiento, en el que el investigador no solo recopila información, sino que reflexiona sobre su propio lugar en la experiencia. Tal como afirma Ragin, “el análisis significa dividir los fenómenos en sus partes constituyentes y estudiarlas en relación con el todo... La síntesis es la contraparte del análisis. Si el análisis implica dividir las cosas en sus partes, la síntesis implica juntar fragmentos separados con el propósito de darles sentido” (Ragin, 2009, p. 103). En esa medida, la sistematización de prácticas se construye sobre un proceso de análisis y síntesis continua: descomponer la experiencia institucional del CAEL, identificar sus tensiones, comprender sus lógicas internas y luego recomponer el sentido general del proceso vivido.

Asimismo, la metodología se apoyó en la relación entre inducción y deducción, que permite articular lo empírico y lo conceptual en un mismo ejercicio reflexivo. Tal como lo señala Ragin, “la inducción es el proceso de usar las pruebas empíricas recogidas para formular o reformular una idea general... En el método científico, la deducción y la inducción actúan conjuntamente” (Ragin, 2009, p. 284). En este sentido, el trabajo metodológico se desarrolló a partir de la reconstrucción de los hechos observados —los proyectos legislativos analizados, las dinámicas

institucionales, las jerarquías, los aprendizajes técnicos— y su diálogo con categorías conceptuales provenientes de la sociología, la psicología y el análisis institucional.

Este proceso de construcción metodológica se amplía con la mirada de Barragán Cordero y Torres Carrillo (2017), quienes proponen una comprensión de la sistematización como una metodología participativa e interpretativa que busca producir conocimiento a partir de la práctica. Para estos autores, “concebimos la sistematización como una metodología participativa de investigación sobre prácticas significativas de transformación social o educativa, que a partir de su reconstrucción narrativa e interpretación crítica de las lógicas y sentidos que la constituyen, busca potenciarlas y producir saberes que aportan a las resistencias y re-existencias frente al modelo hegemónico” (Barragán & Torres Carrillo, 2017, p. 49). Esta definición se ajusta al espíritu del proceso desarrollado, ya que la práctica en el CAEL no se asume solo como un cumplimiento institucional, sino como un espacio de aprendizaje situado que permite reflexionar sobre las estructuras del Estado, la burocracia y las formas de producción del conocimiento legislativo.

De igual manera, la sistematización adoptó un enfoque formativo y colectivo, en el que la reflexión sobre la práctica se convierte en un medio para fortalecer tanto las capacidades personales como los procesos institucionales. En palabras de los mismos autores, “la sistematización también es formativa, pues permite que los y las participantes de la experiencia reflexionen sobre lo realizado e identifiquen los procesos y saberes construidos que pueden aportar al proyecto colectivo y al de otras organizaciones o movimientos” (Barragán & Torres Carrillo, 2017, p. 48). Desde esta óptica, la metodología no se limita a narrar lo ocurrido, sino que busca comprender los aprendizajes y las limitaciones que emergen en la interacción entre la práctica académica y las dinámicas reales del poder legislativo.

El componente reflexivo se profundiza con el aporte de Jara Holliday (2015), quien otorga a la sistematización un carácter crítico, dialógico y transformador. El autor recuerda que “la sistematización de experiencias, tal como la entendemos en el Ceaal y en la Red Mesoamericana Alforja, tiene su origen en la historia latinoamericana y caribeña, como una forma de producción de pensamiento crítico desde las condiciones de nuestra propia realidad” (Jara, 2015, p. 34). Esta perspectiva es fundamental para comprender que la sistematización no es una técnica neutra, sino

una práctica política y epistemológica que reivindica el conocimiento situado, reconociendo el contexto social e histórico en el que se desarrolla la experiencia.

En coherencia con esa visión, la metodología aplicada en esta sistematización partió de la reconstrucción detallada de la práctica institucional, entendiendo que “toda sistematización implica la recuperación de la experiencia, la reconstrucción de la lógica del proceso vivido, como base para la realización de una interpretación crítica” (Jara, 2015, p. 36). La recuperación de los hechos, la revisión de documentos, la observación participante y las reflexiones escritas durante las prácticas fueron los principales insumos para la interpretación crítica del proceso. Este enfoque permitió visibilizar los aprendizajes y contradicciones propias del entorno legislativo, así como reconocer los factores estructurales que condicionan la formación y el ejercicio profesional en dicho espacio.

La sistematización se entiende también como un proceso de diálogo entre actores y saberes, en el que el conocimiento se construye colectivamente. Tal como señala Jara, “la sistematización permite que se visibilicen prácticas y que se formulen aportes conceptuales por parte de los y las protagonistas de los procesos educativos, y además posibilita el diálogo y la confrontación entre los distintos actores para construir comprensiones más complejas” (Jara, 2015, p. 39). Esta orientación dialógica permitió que la reflexión no se limitara a una mirada individual, sino que se nutriera del intercambio con otros practicantes, asesores y funcionarios, generando una comprensión más profunda del funcionamiento institucional y de los desafíos de la gestión pública.

En síntesis, la metodología de esta sistematización integra los aportes de Ragin, Barragán & Torres y Jara para construir un enfoque reflexivo, participativo y crítico del proceso de prácticas. La combinación entre análisis empírico, interpretación teórica y reflexión situada permitió comprender la experiencia en el CAEL no solo como un espacio formativo, sino como un escenario de investigación social en el que las ideas y la evidencia, la teoría y la práctica, el individuo y la institución, dialogan para producir conocimiento y transformación.

En términos operativos, el proceso metodológico combinó herramientas cualitativas y documentales orientadas a la reconstrucción analítica de la experiencia. Se desarrollaron tres estrategias principales: la observación participante, la revisión documental y la sistematización

reflexiva, metodologías coherentes con la perspectiva participativa de sistematización planteada por Barragán y Torres Carrillo (2017), quienes destacan que el conocimiento se produce desde las prácticas concretas y su reflexión crítica sobre los procesos vividos (p. 49).

La observación participante permitió registrar de manera directa las dinámicas institucionales del CAEL y de la Unidad de Trabajo Legislativo, especialmente durante las sesiones de seguimiento a plenarios, reuniones de equipo y espacios de coordinación entre asesores. Este método posibilitó identificar jerarquías, flujos de información y modos de comunicación cotidiana, elementos que posteriormente fueron analizados en clave teórica.

La revisión documental se centró en el análisis de proyectos de ley, proposiciones, diagnósticos técnicos, resoluciones internas y documentos normativos del Congreso. Estos materiales constituyeron la base empírica para comprender las prácticas institucionales y contrastarlas con las disposiciones de la Ley 2366 de 2024.

Por su parte, la sistematización reflexiva implicó la elaboración de registros escritos, matrices analíticas y notas de campo a lo largo de toda la práctica. Estos instrumentos fueron esenciales para organizar los hallazgos, codificar categorías emergentes —como burocracia, acceso a la información, jerarquías institucionales o desigualdad en las condiciones de práctica— y articularlas con los referentes teóricos. El análisis de la información se realizó mediante un proceso de triangulación conceptual entre las observaciones empíricas, los documentos institucionales y los marcos teóricos seleccionados (Weber, Bourdieu, Habermas, Foucault y Warman). Este diálogo permitió pasar de la descripción a la interpretación crítica, siguiendo el principio de Ragin (2009) sobre la interacción constante entre ideas y evidencia.

En el desarrollo práctico de la sistematización no se utilizaron programas informáticos de análisis cualitativo, sino herramientas propias de registro y organización elaboradas manualmente, entre ellas matrices analíticas y registros RAES (Registros de Actividades, Experiencias y Síntesis). Las matrices se emplearon para clasificar documentos legislativos, consignar observaciones y organizar la información por categorías emergentes como burocracia, jerarquías institucionales, acceso a la información y producción técnica legislativa. Los RAES, por su parte, funcionaron como diarios reflexivos en los que se registraron aprendizajes, tensiones y avances de cada jornada, permitiendo un seguimiento continuo y autorreflexivo del proceso.

Las metodologías desarrolladas combinaron la observación participante, el análisis documental y la sistematización reflexiva, articuladas bajo el enfoque cualitativo interpretativo. La recolección de información se realizó mediante el seguimiento directo de sesiones legislativas, revisión de proyectos de ley, elaboración de fichas técnicas y notas de campo personales. La información recolectada fue analizada mediante procesos de codificación manual, identificación de patrones y triangulación entre los registros empíricos, las matrices analíticas y los referentes teóricos.

En cuanto a las sesiones de trabajo, estas se desarrollaron semanalmente dentro del Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) y la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), abordando temas como análisis técnico de proyectos de ley, seguimiento a plenarias, evaluación de políticas públicas y discusiones sobre la reforma laboral, la reforma a la salud y proyectos de infraestructura regional. Estos espacios constituyeron el núcleo de aprendizaje empírico y sirvieron como fuente primaria para la construcción de las categorías de análisis que sustentan la sistematización.

En conjunto, esta metodología permitió reconstruir críticamente la experiencia desarrollada en el CAEL, articulando los aprendizajes empíricos con los marcos teóricos y dando respuesta a la pregunta central sobre la influencia de la configuración institucional en la formación de los practicantes.

7. Cronograma de la práctica:

El desarrollo de esta práctica se extendió entre agosto de 2024 y enero de 2025, periodo durante el cual las actividades no solo respondieron a las dinámicas cotidianas del Congreso, sino que también fueron configurando progresivamente los aprendizajes, tensiones y hallazgos que dieron forma a esta sistematización. A continuación, se presenta un recorrido cronológico que permite entender cómo cada momento de la práctica aportó a la construcción de las categorías analíticas que orientan este trabajo.

Durante el mes de septiembre de 2024, se llevó a cabo una inducción general tanto al funcionamiento del Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) como a la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del representante Santiago Osorio. Este primer acercamiento fue clave para comprender la estructura orgánica del Congreso y ubicarme dentro de los equipos de trabajo,

permitiendo iniciar el acompañamiento a dos proyectos de ley: la reforma laboral y la iniciativa sobre tasa pro-deporte. Estas primeras tareas estuvieron profundamente marcadas por el aprendizaje en la producción legislativa y el análisis técnico de los proyectos, lo cual fue alimentando las categorías iniciales de lectura institucional.

En los meses de octubre y noviembre de 2024, el trabajo se centró en la construcción de bases de datos sobre iniciativas legislativas y el monitoreo de sesiones de plenaria en la Cámara de Representantes. Esta etapa fue decisiva para identificar las barreras en el acceso a la información pública legislativa y las dificultades en la gestión documental, lo que fortaleció la categoría de burocracia y acceso a la información. Asimismo, la observación del lenguaje empleado, las intervenciones de congresistas y las formas en que se comunicaban decisiones internas sirvió para analizar las dinámicas comunicativas y jerarquías institucionales presentes en el contexto legislativo.

En diciembre de 2024, ante una disminución de la actividad legislativa por el cierre de sesiones, se destinaron varias semanas a la sistematización preliminar de los aprendizajes acumulados, así como a la redacción de informes internos solicitados por la UTL. Este espacio de reflexión permitió afinar el enfoque metodológico y organizar los materiales que posteriormente serían codificados en este trabajo. Fue, además, un momento propicio para comenzar a notar patrones en la manera como se produce técnicamente la información legislativa, lo que dio origen a una categoría específica sobre producción técnica y legislativa.

Para concluir, durante enero de 2025, las tareas se enfocaron en el diseño de propuestas relacionadas con la reforma al sistema de salud y en el apoyo a la estrategia comunicativa del congresista. Esta etapa permitió visibilizar con más claridad las condiciones desiguales de acceso y participación de mi rol como practicante, dependiendo del nivel de confianza que se lograra construir con los asesores o del lugar que se ocupara dentro de la estructura jerárquica de las UTL. A partir de esto, surgió la categoría de desigualdad estructural en el acceso y condiciones de las prácticas, como parte del análisis crítico del proceso vivido.



Línea del tiempo de la práctica profesional en el CAEL

Nota. Elaboración propia (2025).

Limitaciones del estudio:

Este ejercicio de sistematización, si bien permitió recoger aprendizajes significativos sobre la práctica en una institución legislativa como el CAEL, también se desarrolló en medio de limitaciones que afectaron tanto la experiencia como la posibilidad de documentarla con mayor profundidad. Una de las principales restricciones estuvo relacionada con las condiciones institucionales del lugar de práctica. La ausencia de una estructura clara para recibir practicantes, sumada a la falta de seguimiento y acompañamiento sistemático por parte de las directivas, dificultó el acceso fluido a cierta información relevante y redujo las oportunidades de participación en algunos momentos del proceso legislativo.

A esto se sumó la falta de canales efectivos para tramitar solicitudes internas y resolver dudas administrativas, lo cual generó tensiones no solo en términos operativos, sino también en el ánimo del papel de ser practicante, que se llegó a sentir un trato distante o jerárquico que afectaba su percepción del valor formativo de la experiencia. Esta situación no es menor, pues refleja un tipo de desigualdad estructural en el acceso y condiciones de las prácticas, donde las oportunidades de aprendizaje dependen más de la disposición individual que de un entorno pedagógicamente diseñado.

Desde una perspectiva metodológica, otra limitación fue la imposibilidad de realizar entrevistas o espacios de conversación profunda con otros practicantes o miembros de la institución, lo que habría enriquecido la mirada colectiva y la triangulación de perspectivas. El análisis debió basarse exclusivamente en documentos revisados durante la práctica, lo cual, si bien permitió una revisión rigurosa y reflexiva, limitó el alcance del estudio en términos de representatividad o contraste de experiencias.

Debe tenerse en cuenta que esta sistematización se llevó a cabo en un contexto institucional atravesado por problemáticas mayores, como el estancamiento del funcionamiento del CAEL tras la aprobación de la Ley 2366 de 2024, que le otorgó autonomía jurídica sin garantizar recursos suficientes para su operación. Esta situación afectó directamente la calidad de las prácticas, restringió espacios de formación complementaria y puso en evidencia las tensiones entre el discurso institucional de fortalecimiento legislativo y las realidades administrativas del Congreso.

8. Resultados y Análisis

La sistematización de la práctica profesional desarrollada en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) permitió construir una comprensión integral del proceso formativo, en la que la teoría, la metodología y la experiencia convergen en un mismo ejercicio de reflexión crítica. Más que narrar una experiencia, esta síntesis busca evidenciar cómo el diálogo entre los marcos teóricos y la metodología de sistematización posibilitó interpretar las dinámicas institucionales vividas, otorgándoles sentido en tanto expresiones concretas de las tensiones entre saber, poder y formación en el Estado colombiano.

Desde una perspectiva general, la práctica en el CAEL representó un escenario de aprendizaje situado, en el que el estudiante se inserta en la estructura burocrática del Congreso y experimenta en primera línea los alcances y límites del ideal administrativo del Estado moderno. Este acercamiento, más allá de lo técnico, permitió contrastar los principios teóricos que orientan la acción institucional con las prácticas reales que la sustentan. En ese tránsito entre lo normativo y lo empírico se produjo un conocimiento que no surgió del aula, sino del contacto directo con la organización estatal, mediado por la reflexión metodológica que caracteriza la sistematización de experiencias.

- **La teoría como lente interpretativa de la experiencia**

El diálogo con los referentes teóricos permitió comprender las lógicas estructurales que subyacen a las vivencias cotidianas dentro del CAEL. La perspectiva de Max Weber proporcionó el punto de partida para analizar la burocracia como forma racional de dominación, fundada en reglas impersonales, jerarquías definidas y división funcional del trabajo. Sin embargo, la observación empírica mostró un desfase entre el ideal weberiano y la realidad institucional: la racionalidad formal se encontraba mediada por dinámicas informales, tiempos difusos y jerarquías personalizadas que obstaculizaban la eficiencia y la formación. Este contraste permitió reconocer que la burocracia, lejos de ser un instrumento neutral de gestión, se convierte en un entramado de poder que condiciona los procesos pedagógicos y la autonomía de los actores que participan en ella.

Pierre Bourdieu ofreció herramientas para comprender las desigualdades simbólicas que estructuran las relaciones dentro del campo legislativo. El CAEL puede ser entendido como un campo social donde los distintos actores como lo pueden ser congresistas, asesores, funcionarios y practicantes; compiten por capital simbólico, legitimidad y reconocimiento. En ese espacio, la posición del practicante es subordinada: su conocimiento académico posee poco valor frente al capital institucional acumulado por los funcionarios de carrera. Este marco permitió interpretar la práctica no solo como una experiencia formativa, sino como un proceso de inserción en un sistema de jerarquías simbólicas que define quién tiene derecho a hablar y a ser escuchado. Comprender esta lógica permitió analizar la práctica más allá de lo técnico, como un ejercicio de posicionamiento dentro de un campo de poder.

La teoría de Jürgen Habermas sobre la esfera pública y la acción comunicativa amplió esta comprensión al mostrar cómo la comunicación institucional tiende a restringirse a formas instrumentalizadas de participación. En la práctica, los espacios de deliberación dentro del CAEL, aunque formalmente inclusivos, se encontraban mediados por procedimientos rígidos y jerarquías discursivas que limitaban la posibilidad de diálogo genuino. Esta lectura permitió interpretar que la exclusión no siempre se ejerce de manera explícita, sino mediante mecanismos sutiles de administración del tiempo, del discurso y del reconocimiento. De este modo, la teoría habermasiana ayudó a situar la experiencia en una problemática más amplia: la distancia entre la retórica democrática del Estado y las formas reales de comunicación que se dan en su interior.

La perspectiva foucaultiana, por su parte, permitió observar cómo las prácticas de poder dentro del CAEL se materializan en personas que producen saberes y modelan subjetividades. Los informes técnicos, las revisiones de documentos y las rutinas administrativas no son acciones neutrales, sino mecanismos a través de los cuales el poder institucional define qué conocimientos son válidos y cuáles son marginales. En este sentido, la práctica evidenció cómo el Estado no solo transmite conocimiento, sino que lo fabrica, y en ese proceso delimita los márgenes de lo decible y lo pensable. La formación del practicante ocurre entonces dentro de un régimen de verdad que lo disciplina y lo integra en la lógica institucional, al tiempo que le ofrece la posibilidad de reflexionar críticamente sobre esa misma integración.

Finalmente, el concepto de injusticia epistémica institucional, desarrollado por Warman, permitió sintetizar las observaciones anteriores al señalar que el problema no radica en casos aislados de desvalorización, sino en un patrón estructural que impide reconocer plenamente la voz del practicante como fuente legítima de conocimiento. La práctica mostró que el saber técnico producido por los estudiantes es frecuentemente utilizado por la institución, pero rara vez reconocido o retroalimentado. Esta constatación permitió comprender que la injusticia epistémica es una forma de exclusión estructural que reproduce la desigualdad de credibilidad dentro del Estado, incluso en espacios que se presentan como formativos.

- **La metodología como mediación entre teoría y experiencia**

La metodología de sistematización de experiencias ofreció el marco adecuado para integrar estos niveles de análisis y transformar la práctica en un proceso reflexivo. Desde el enfoque propuesto por Ragin, el diálogo entre ideas y evidencia permitió pasar de la observación de hechos aislados a la formulación de categorías analíticas que explican las dinámicas institucionales. Este método posibilitó construir un puente entre la vivencia personal y la teoría social, revelando que los fenómenos experimentados no eran accidentes individuales, sino expresiones de estructuras reproducidas en el tiempo.

La perspectiva de Barragán Cordero y Torres Carrillo aportó la dimensión participativa y formativa de la sistematización. Concebir la práctica como un proceso colectivo de aprendizaje permitió entender que el conocimiento no se produce en soledad, sino en interacción con otros actores: compañeros, asesores y funcionarios. Aunque el CAEL carecía de espacios formales de reflexión, la metodología posibilitó recuperar esas interacciones informales como parte del proceso de conocimiento.

En coherencia con Jara Holliday, la sistematización fue asumida no como una técnica de registro, sino como una práctica crítica y emancipadora. Reconocer la experiencia como fuente válida de conocimiento implicó asumir una posición activa frente a la realidad institucional, donde cada dificultad, obstáculo o tensión se transformó en una oportunidad de aprendizaje. La metodología permitió, en consecuencia, pasar del nivel descriptivo al interpretativo, otorgando a la experiencia el valor de un proceso investigativo que combina análisis técnico, reflexión política y reconstrucción subjetiva.

- **La experiencia como construcción de conocimiento situado**

El ejercicio de vincular teoría y metodología con la experiencia permitió resignificar la práctica en el CAEL como un proceso de formación integral, en el que se articularon dimensiones cognitivas, éticas y políticas. La vivencia cotidiana en el Congreso evidenció que aprender en el Estado no es solo adquirir competencias técnicas, sino comprender las estructuras de poder que lo sostienen y las tensiones que atraviesan su funcionamiento. Cada observación, cada tarea y cada interacción se convirtieron en materiales de análisis que, al ser sistematizados, revelaron el modo en que las instituciones producen y regulan el conocimiento.

Desde esta perspectiva, la experiencia no se entiende como una etapa de aplicación de saberes previos, sino como un campo de producción de conocimiento nuevo, construido desde la práctica misma. El ejercicio de sistematización permitió reconocer que las categorías analíticas no estaban fuera de la experiencia, sino que emergían de ella. Así, la práctica se transformó en un espacio de investigación situada, en la que el sujeto que aprende también investiga, interpreta y produce teoría desde su lugar en el proceso.

En conjunto, esta articulación entre teoría, metodología y experiencia permitió que la práctica en el CAEL trascendiera su dimensión administrativa y se convirtiera en una oportunidad para comprender críticamente el funcionamiento del Estado y los modos en que este configura las trayectorias formativas de los futuros profesionales. La sistematización posibilitó dar un sentido reflexivo a la vivencia, revelar las estructuras que la condicionaron y recuperar la agencia del practicante como sujeto epistémico dentro del campo institucional. En este equilibrio entre análisis teórico, rigor metodológico y experiencia situada se fundamenta el principal aporte de este proceso: haber transformado una práctica profesional en un ejercicio de conocimiento crítico sobre las formas en que el saber y el poder se entrelazan en la vida pública contemporánea.

9. Antecedentes de practicantes:

Las experiencias previas de estudiantes en el Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL) revelan patrones comunes que enmarcan esta práctica profesional. Como señala Sánchez Torres (2023), las prácticas en el CAEL se han centrado históricamente en el "apoyo en procesos legislativos, investigaciones jurídicas, organización de información y elaboración de fichas de proyectos de ley" (p. 27), actividades que coinciden plenamente con las desarrolladas en esta sistematización.

Sin embargo, estos antecedentes también evidencian tensiones estructurales recurrentes. Por un lado, Sánchez Torres (2023) destaca que los practicantes enfrentan limitaciones económicas, pues la falta de subsidios de sostenimiento "excluye a estudiantes de regiones que no pueden costear su estadía en Bogotá" (p. 28). Esta problemática se repitió en la presente experiencia, agravada por el incumplimiento de la Ley 2366 de 2024. Por otro lado, aunque el CAEL promueve formalmente la formación técnica, las evaluaciones internas muestran que los practicantes suelen ocupar roles subordinados, con "entregas de trabajos no reconocidos y retroalimentación insuficiente" (p. 27), una dinámica que corrobora los hallazgos de esta sistematización sobre la jerarquización del conocimiento en la institución.

Cabe resaltar que, pese a estas barreras, los antecedentes demuestran que las prácticas en el CAEL brindan aprendizajes únicos. Por ejemplo, Sánchez Torres (2023) resalta la participación en "comisiones constitucionales y eventos académicos" (p. 27), espacios que también fueron clave en esta experiencia para comprender las brechas entre el discurso institucional y las prácticas reales del legislativo. Estos contrastes refuerzan la necesidad de documentar y comparar sistemáticamente las vivencias de los practicantes, no solo para evidenciar problemas compartidos, sino para impulsar reformas que garanticen condiciones equitativas.

La experiencia de (Guzmán. M, 2024), estudiante de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), ofrece un testimonio especialmente revelador sobre la ambivalencia del CAEL como espacio de formación. Su práctica combinó actividades técnicas altamente exigentes con tareas operativas, sin que mediara una estructura institucional de acompañamiento formativo. Guzmán participó en la construcción del nuevo mapa de procesos del CAEL y en el diseño inicial de indicadores de evaluación institucional. Tal como relata: "Se estructuró el diseño inicial de indicadores de medición, este quedó para su conclusión" (p. 15) y "se creó el nuevo mapa de procesos para el CAEL, agregando los procesos que tienen que ver con el control y la

evaluación” (p. 16). Sin embargo, no se menciona que estas propuestas hayan sido validadas o integradas formalmente por la entidad, lo que evidencia una lógica de apropiación técnica sin reconocimiento institucional.

Además de estos aportes, la practicante también colaboró en la revisión de documentos normativos, la atención a usuarios en la Oficina de Atención al Ciudadano y la asistencia a más de treinta y cinco eventos académicos. A pesar de esta carga de trabajo, su informe no reporta mecanismos de retroalimentación técnica, ni procesos de evaluación formativa por parte del CAEL. Esto refuerza una de las conclusiones centrales de la presente sistematización: la institución tiende a incorporar el trabajo de los practicantes sin generar condiciones que garanticen el aprendizaje reflexivo, la autoría o la visibilización del aporte estudiantil.

El testimonio de Guzmán Amaya también coincide con esta sistematización en cuanto a la debilidad institucional posterior a la expedición de la Ley 2366 de 2024. A pesar de que esta norma otorgó autonomía administrativa al CAEL, en la práctica no se reflejó en una mayor capacidad operativa o presupuestal. En sus palabras, se resalta la necesidad de “rediseñar procesos internos del CAEL y construir indicadores que permitan medir el impacto institucional” (p. 17), lo que sugiere una conciencia crítica sobre la precariedad organizativa que enfrentan tanto funcionarios como estudiantes.

Desde una mirada estructural, su experiencia da cuenta de la existencia de lo que Warman (2024) define como una injusticia epistémica institucional: los aportes técnicos de los practicantes son incorporados funcionalmente, pero rara vez reconocidos en su carácter de producción de conocimiento. En este sentido, su testimonio reafirma que el CAEL opera como un subsistema técnico subordinado a prioridades políticas, en donde los estudiantes son tratados más como fuerza laboral gratuita que como sujetos pedagógicos.

Este antecedente, junto con otros revisados, permite sustentar que las deficiencias observadas durante la práctica no son hechos aislados, sino expresiones recurrentes de una lógica institucional más amplia, que prioriza el cumplimiento de tareas sobre la formación crítica, y que mantiene jerarquías de saber que invisibilizan la agencia epistémica de los estudiantes en el Estado.

10. Marco Normativo:

El ejercicio de prácticas académicas en el Congreso de la República se desarrolla dentro de un marco jurídico e institucional que garantiza su validez, regula sus procedimientos y define los principios éticos, administrativos y pedagógicos que las orientan. Este marco normativo, consolidado a lo largo de más de tres décadas, refleja la progresiva institucionalización de los espacios de formación dentro de las entidades legislativas, articulando la relación entre el Estado, la academia y los procesos de aprendizaje profesional.

El punto de partida se encuentra en la Ley 5ª de 1992, que establece el Reglamento Interno del Congreso de la República. Esta norma constituye la base estructural del funcionamiento del poder legislativo, definiendo la organización interna, las competencias de las comisiones constitucionales, las dinámicas de las sesiones plenarias y el papel de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL). En este contexto, la Ley 5ª sienta los fundamentos procedimentales y administrativos que enmarcan cualquier ejercicio técnico o académico dentro de la institución, convirtiéndose en el referente transversal para el análisis jurídico y operativo de las prácticas.

Este proceso de formalización se consolidó con la Resolución 117 de 2014 expedida por la Mesa Directiva del Senado, que reglamentó de manera explícita la vinculación de pasantes y practicantes. La resolución definió criterios de ingreso, duración, seguimiento y evaluación de las prácticas, aportando claridad y transparencia a los mecanismos de selección y permanencia. Su expedición marcó un avance significativo hacia la institucionalización de las prácticas como un componente estructural de la dinámica legislativa, al tiempo que garantizó la existencia de condiciones normativas mínimas para la participación de los estudiantes.

Posteriormente, el Reglamento Interno 001 de 2016 del Congreso de la República amplió estos lineamientos desde un enfoque ético y funcional, estableciendo principios de convivencia y comportamiento aplicables tanto a los funcionarios como a los colaboradores externos, incluyendo los practicantes. Esta norma introdujo una visión integral del trabajo legislativo, resaltando la importancia de la conducta institucional, la responsabilidad administrativa y la coherencia entre los valores públicos y las funciones desempeñadas. Para los espacios de

práctica, este reglamento representó un avance hacia la definición de un entorno formativo con pautas de actuación claras y coherentes con el servicio público.

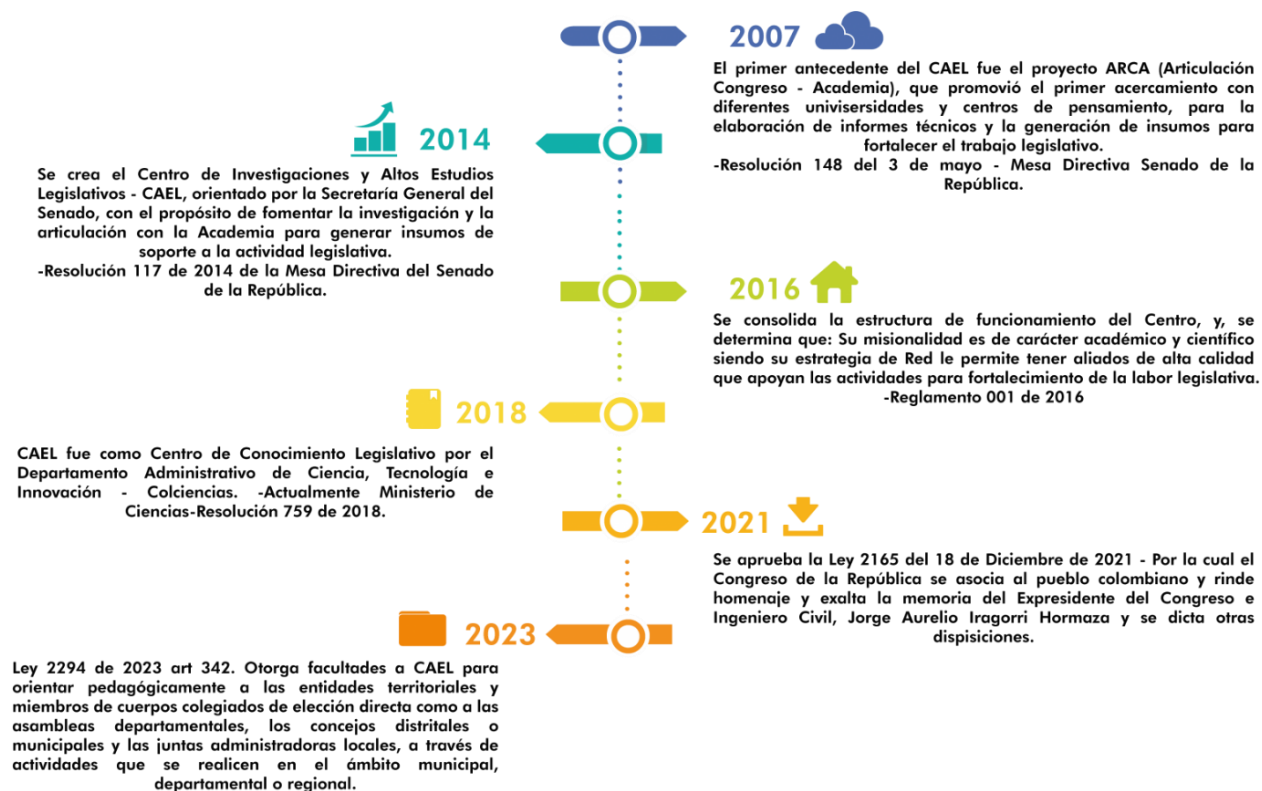
En la misma línea, la Resolución 759 de 2018 reforzó los vínculos entre el Congreso y las instituciones de educación superior al regular la formalización de convenios interinstitucionales que habilitan la participación de estudiantes en las dependencias legislativas. Esta disposición consolidó el marco jurídico que permite la articulación entre formación académica y práctica profesional, garantizando que las universidades y los órganos legislativos compartan responsabilidades en la orientación y evaluación del proceso formativo. De este modo, se fortaleció la dimensión educativa del Congreso como espacio de aprendizaje y de producción de conocimiento público.

Con el propósito de actualizar y fortalecer los procedimientos, la Resolución 1292 de 2021 del Senado de la República introdujo mejoras en los aspectos operativos de la vinculación de practicantes, optimizando la gestión de los convenios, los tiempos de permanencia y los mecanismos de acompañamiento pedagógico. Esta resolución complementó las disposiciones previas, incorporando criterios de eficiencia y transparencia en la administración de las prácticas. En términos institucionales, representó un avance hacia la profesionalización de los procesos formativos dentro del Congreso, contribuyendo a consolidar una cultura organizacional que reconoce la práctica como un componente legítimo del quehacer legislativo.

Finalmente, la Resolución 148 de 2023, también de la Mesa Directiva del Senado, actualizó los lineamientos administrativos y logísticos relacionados con el funcionamiento de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) y su vinculación con pasantes y practicantes. Esta norma precisó las condiciones de ingreso, permanencia y seguimiento, así como los mecanismos de coordinación entre las UTL, el CAEL y las universidades, evidenciando la necesidad de un acompañamiento estructurado que garantice tanto la formación de los estudiantes como el cumplimiento de las metas institucionales. Su expedición coincide con la entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo, que en su artículo 342 refuerza la articulación entre la educación superior y la formación para el trabajo, destacando el papel del sector público como espacio formativo y de aprendizaje.

En conjunto, este marco normativo configura la estructura institucional que sustenta las prácticas académicas en el Congreso de la República. Las normas mencionadas no solo definen los procedimientos administrativos y legales, sino que expresan una concepción pedagógica del Estado como escenario de formación ciudadana y profesional. En el caso del CAEL, esta estructura jurídica ha permitido enmarcar las prácticas dentro de un sistema que combina el aprendizaje técnico con la comprensión del funcionamiento legislativo, asegurando que la experiencia de los practicantes contribuya al fortalecimiento de la gestión pública, la transparencia y la democratización del conocimiento legislativo.

Imagen de la línea del tiempo histórica de CAEL



Centro de Altos Estudios Legislativos (CAEL). (2025, mayo 14). Línea del tiempo histórica legislativa de CAEL [Línea del tiempo].

<https://secretariageneral.senado.gov.co/cael/historia/>

11. Recomendaciones a la institución:

Como resultado de esta sistematización de experiencias, y reconociendo que las prácticas profesionales en el CAEL se desarrollan en un contexto institucional tensionado por dinámicas burocráticas, vacíos normativos y limitaciones estructurales, se proponen las siguientes recomendaciones con el fin de transformar progresivamente las condiciones en las que se desarrollan los procesos formativos. Estas propuestas buscan no solo garantizar derechos mínimos a los practicantes, sino también fortalecer el papel del CAEL como subsistema técnico-pedagógico del Congreso de la República, capaz de formar actores críticos, técnicos y comprometidos con lo público.

Actualmente, la experiencia de práctica en el CAEL carece de una estructura formalizada que oriente el proceso de formación desde una perspectiva pedagógica. La ausencia de una ruta clara de inducción provoca desorientación inicial, mientras que la falta de seguimiento y cierre limita el potencial reflexivo y evaluativo de la experiencia. Se recomienda diseñar un protocolo institucional que incluya una inducción formal donde se presenten los objetivos, funciones, responsables, canales de comunicación, rutas de reporte y normativas aplicables; mecanismos de seguimiento quincenal o mensual a cargo de un tutor institucional, que promueva el acompañamiento técnico y emocional de los practicantes; y un espacio final de evaluación conjunta, donde el estudiante pueda presentar sus aportes, dificultades y propuestas, promoviendo una cultura de aprendizaje mutuo. Una ruta como esta permitiría reconocer que la práctica es un proceso formativo complejo que requiere mediación institucional constante, no solo una asignación de tareas.

La Ley 2366 de 2024 establece condiciones mínimas para las prácticas en entidades públicas: afiliación a la ARL, funciones acordes con el perfil académico, trato digno, y, cuando sea posible, incentivos para garantizar la permanencia. No obstante, durante esta experiencia, se evidenció el incumplimiento sistemático de estas disposiciones. Esta situación no solo vulnera derechos individuales, sino que expone una contradicción estructural: el Congreso promulga leyes que no aplica en su propio funcionamiento. Garantizar la aplicación plena de esta ley implica revisar los

convenios con universidades, asignar recursos internos para cubrir la ARL desde el primer día, y establecer mecanismos de seguimiento y control sobre las condiciones laborales y pedagógicas de los estudiantes. Además, la falta de compensación económica, si bien no siempre exigida por ley, refuerza la desigualdad estructural entre quienes pueden sostenerse en Bogotá sin apoyo, y quienes quedan excluidos por razones económicas. En este sentido, se recomienda avanzar hacia políticas de becas, estímulos o bonificaciones, en articulación con el Estado y la academia.

Una de las tensiones más reiteradas en esta sistematización es la forma en que los aportes del practicante son utilizados por la institución sin otorgar crédito, visibilidad o retroalimentación. Esto constituye una forma de invisibilización epistémica que contradice los principios de formación crítica y respeto por el saber técnico del estudiante. Se recomienda, por tanto, que el CAEL establezca una política institucional que reconozca la coautoría en documentos técnicos, artículos, informes o diagnósticos contruidos por practicantes; la inclusión del nombre del estudiante en presentaciones públicas o productos divulgativos en los que haya participado sustancialmente; y la retroalimentación por escrito de los insumos entregados, promoviendo el aprendizaje continuo y el fortalecimiento profesional del practicante. Este reconocimiento simbólico no solo revaloriza la práctica como espacio de producción de saber, sino que estimula una relación más ética y horizontal entre la institución y los jóvenes profesionales.

La estructura jerárquica del Congreso tiende a reproducirse en el CAEL sin mediaciones pedagógicas. En muchos casos, el practicante ocupa un rol pasivo, instrumental, sin posibilidades reales de intervenir, proponer o discutir la metodología de trabajo. Esta lógica va en contravía de los principios habermasianos de formación democrática, según los cuales todo proceso de aprendizaje debe incluir el ejercicio deliberativo y el reconocimiento del otro como interlocutor válido. Por ello, se recomienda que el CAEL habilite espacios horizontales de participación, como mesas de trabajo, comités de formación o foros internos, donde los practicantes puedan aportar críticamente al diseño de las investigaciones, metodologías, indicadores o estrategias pedagógicas del centro. Este tipo de participación activa no solo mejora la calidad de la experiencia, sino que constituye un aprendizaje político fundamental sobre el valor de la deliberación democrática.

Actualmente, la mayoría de las prácticas en el CAEL dependen de convenios particulares y gestiones individuales. Esta precariedad institucional fragmenta la experiencia formativa y dificulta el establecimiento de estándares comunes de calidad. Se recomienda establecer convenios marco entre el CAEL y las universidades, en los que se definan funciones mínimas y máximas del estudiante, en correspondencia con su perfil profesional; esquemas de seguimiento compartido entre tutor académico y responsable institucional; e instrumentos comunes de evaluación de la práctica, con criterios pedagógicos, éticos y técnicos. De igual manera, sería pertinente promover una red interinstitucional de formación legislativa que permita compartir experiencias, metodologías y estándares entre universidades, CAEL y otras entidades del Congreso.

La Ley 2355 de 2024 otorgó autonomía al CAEL como entidad del Congreso, lo cual representó una oportunidad para redefinir su estructura, ampliar su alcance y profesionalizar su funcionamiento. Sin embargo, como se ha documentado en esta sistematización, esta autonomía no vino acompañada de recursos adecuados para su sostenimiento. Esta situación ha generado un estancamiento institucional que afecta directamente la calidad de las prácticas, la oferta de formación académica y la capacidad operativa del centro. Se recomienda al Congreso asignar una partida presupuestal exclusiva y suficiente para el funcionamiento del CAEL, que permita garantizar su misionalidad sin depender de esfuerzos voluntaristas o del trabajo no remunerado de practicantes. Sin recursos humanos, tecnológicos y financieros adecuados, el CAEL corre el riesgo de convertirse en una figura simbólica sin capacidad real de impacto legislativo.

13.12. Conclusiones:

La sistematización de la práctica profesional en el CAEL permitió no solo documentar una experiencia formativa en el interior de una entidad del Congreso, sino interpretarla críticamente a la luz de marcos teóricos que iluminan las tensiones, barreras y contradicciones estructurales que la atraviesan. El proceso evidenció que las prácticas universitarias en escenarios institucionales como el legislativo están lejos de ser espacios neutrales de aprendizaje técnico; por el contrario, se configuran como dispositivos de reproducción simbólica, exclusión epistémica y normalización de jerarquías que reflejan el funcionamiento del Estado mismo.

Desde la perspectiva metodológica, el uso de la sistematización como enfoque permitió articular lo vivido con lo teórico y recuperar el valor del conocimiento situado como forma legítima de producción crítica. Las seis categorías analíticas identificadas —aprendizajes en producción legislativa, análisis técnico de proyectos de ley, burocracia y acceso a la información, dinámicas comunicativas y jerarquías institucionales, producción técnica y legislativa, y desigualdad estructural en el acceso y condiciones de las prácticas— permitieron no solo ordenar la experiencia, sino mostrar cómo ésta es representativa de problemas más amplios que afectan a los espacios públicos de formación profesional en Colombia.

Entre los principales hallazgos se destaca la forma en que el CAEL opera como un subsistema institucional atrapado entre demandas políticas, vacíos presupuestales y estructuras burocráticas inflexibles, lo cual limita su capacidad de formar de manera integral a quienes ingresan como practicantes. La experiencia permitió evidenciar el rol del estudiante no como mero aprendiz, sino como sujeto productor de conocimiento, aunque muchas veces invisibilizado en medio de rutinas administrativas y lógicas de poder. Además, se constataron desigualdades profundas en el acceso y sostenimiento de la práctica, lo cual cuestiona seriamente el principio de equidad en el acceso a experiencias formativas en el sector público.

En definitiva, esta sistematización permite afirmar que cualquier intento serio de fortalecer el vínculo entre universidad y Estado debe pasar por revisar críticamente las condiciones en que se realizan las prácticas profesionales, dotarlas de sentido pedagógico, dignificarlas laboralmente y reconocer el aporte que hacen los estudiantes como agentes reflexivos, técnicos y políticos. Solo así será posible transformar estos espacios en verdaderos escenarios de construcción democrática, justicia institucional y formación con sentido social.

14.13. Referencias:

- Barragán Cordero, D., & Torres Carrillo, A. (2017). La sistematización: Como investigación interpretativa crítica (Primera edición). Editorial El Búho Síntesis Corporación.
- Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL. (2024, 5 febrero). *HISTORIA - Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos – CAEL*. <https://secretariageneral.senado.gov.co/cael/historia/>
- Gonnet, J. P. (2012). ¿Cómo es posible el orden organizacional? Hacia una revisión de los supuestos sociológicos acerca de las organizaciones. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/101510>
- Gonnet, J. P. (2013, noviembre 11). Organización y burocracia. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. «Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales» (La Plata). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30892>
- Grün, E. (2012). Las 'constituciones líquidas'. Un ensayo sistémico-cibernético. *Ciencias Sociales Y Educación*, 1(2), 173–185. https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias_Sociales/article/view/823
- Guzmán Amaya, M. F. (2024). La marca de los administradores públicos: El servicio por amor. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/28398>
- Jara, O. (2015). La sistematización de experiencias produce un conocimiento crítico, dialógico, transformador. In *Reflexiones Pedagógicas: Vol. N° 55*, 33-39.
- Museo y Antropología. El saber antropológico en la construcción de nación en Colombia. (2021). *Palimpsesto*, 11(18), 91-100. <https://doi.org/10.35588/pa.v11i18.4364>
- Ragin, C. C. (2007) *La Construcción de la investigación social : Introducción a los métodos y su diversidad*.--. Siglo del Hombre Editores
- Sánchez Torres, M. A. (2022). Práctica empresarial centro de investigaciones y altos estudios legislativos “CAEL congreso de la república de Colombia. <https://repositorio.unicordoba.edu.co/handle/ucordoba/7720>
- Thompson, J. B. (1996). La teoría de la esfera pública. *Voces y culturas*, 10, 81-110.

- Warman, J. (2024). *Injusticia Epistémica y la Burocracia a Nivel de Calle*.
<https://philpapers.org/rec/WARIEY>
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (2a. ed. en español, 10a. reimp). Fondo de Cultura Económica.