

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Salud**

Maestría en Psicología

Mención en Adolescencia y Juventud

**Políticas públicas sobre prevención del consumo de sustancias en  
jóvenes**

**Estudio sobre narrativas institucionales en Ecuador, período 2013-2023**

Sandra Mariuxi Castillo Montoya

Tutor: Carlos Marcelo Reyes Valenzuela

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

|   |   |   |
|---|---|---|
|  | <b>Reconocimiento de créditos de la obra</b><br>No comercial<br>Sin obras derivadas |  |
|---|---|---|

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Sandra Mariuxi Castillo Montoya, autora del trabajo intitulado “Políticas públicas sobre prevención del consumo de sustancias en jóvenes. Estudio sobre narrativas institucionales en Ecuador, período 2013-2023”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Psicología con mención en Adolescencia y Juventud en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

26 de marzo de 2026

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

El presente estudio analiza las narrativas institucionales sobre la juventud presente en las políticas públicas de prevención del consumo problemático de sustancias en Ecuador durante el período de 2013–2023. Las directrices estatales en Ecuador consideran el consumo de drogas un problema de salud pública y un fenómeno socioeconómico que incide directamente en el desarrollo social del país, con énfasis en la población en estado de vulnerabilidad, en la que se incluye a la juventud. A partir de un análisis basado en una revisión de narrativas institucionales sobre la juventud y enfoque de derechos, salud pública integral y reducción de riesgos y daños, se presenta un estudio de corte documental que aplica el análisis crítico a las políticas, planes y programas implementados. Los resultados revelan, en el período analizado, una ambigüedad persistente en las políticas respecto de la construcción social de la juventud, en lo que se refiere a prevención del consumo problemático, representada tanto como sujeto autónomo y activo o en estado de vulnerabilidad y requirente de tutela. Si bien algunos documentos incorporan un enfoque integral, centrado en derechos y promotor de una participación activa, crítica y reflexiva de la problemática, en la postulación práctica de la prevención persiste una propuesta a través del modelamiento conductual, enfoques moralizantes, centrados en la responsabilidad individual y la necesidad de control social. Se concluye que las narrativas presentes condicionan el alcance de las políticas, planes y programas, limitando la posibilidad de transitar hacia un enfoque integral y más inclusivo. Lo anterior desafía el diseño de mecanismos efectivos de participación juvenil desde la creación de planes y programas que incorporen una perspectiva de riesgos y daños en la prevención, así como la articulación de políticas públicas que contemplen de forma explícita los determinantes sociales del consumo de sustancias.

Palabras clave: juventud, narrativas institucionales, políticas públicas, prevención, drogas, Ecuador



En reconocimiento de mis padres Carlos y Mary, que ya no están conmigo.



## **Agradecimientos**

A Carlos, mi tutor, por la confianza depositada en mi trabajo; a mis amigas Vanessa e Inés, por su acompañamiento generoso y sus valiosos aportes; y a Fernando, mi esposo, por su apoyo firme que hizo posible la culminación de este camino.



## Tabla de contenidos

|  |    |
|--|----|
| Siglas .....   | 15 |
| Introducción .....   | 17 |
| Capítulo primero: Marco epistemológico y teórico sobre las narrativas institucionales del consumo de sustancias en jóvenes ..... | 21 |
| 1. La juventud como construcción social, simbólica e institucional .....   | 21 |
| 1.1. Institucionalización de la juventud: dispositivos, narrativas y control .....   | 23 |
| 2. Juventud y consumo de sustancias .....  | 24 |
| 2.1. ¿Qué se entiende por consumo de sustancias? .....   | 24 |
| 2.2. Consumo usual, consumo problemático y trastorno por consumo de sustancias ....  | 25 |
| 2.3. Repercusiones del consumo en la juventud .....  | 26 |
| 3. Enfoques conceptuales en el análisis de las políticas públicas .....  | 27 |
| 3.1. Epistemología crítica .....   | 27 |
| 3.2. Enfoque narrativo de políticas públicas .....   | 28 |
| 3.2.1. Principios epistemológicos del enfoque narrativo .....  | 29 |
| 4. Políticas públicas en prevención del consumo problemático de sustancias en adolescentes en Ecuador .....                      | 32 |
| 5. La juventud en clave de prevención del consumo de sustancias .....  | 34 |
| Capítulo segundo: Enfoque metodológico, corpus y estrategia de análisis .....  | 39 |
| 1. Objetivos de la investigación .....   | 39 |
| 2. Tipo y diseño de investigación .....  | 40 |
| 3. Enfoque narrativo de las políticas públicas (ENPP) .....  | 40 |
| a. Escenario: .....  | 40 |
| b. Personajes: .....   | 41 |
| c. Trama: .....  | 41 |
| d. Moraleja: .....   | 42 |
| 4. Corpus documental y criterios de selección .....  | 43 |
| 5. Procedimiento analítico .....   | 44 |
| 6. Categorías y subcategorías de análisis .....  | 45 |
| 6.1. Enfoque de prevención .....   | 45 |
| 6.2. Modelo de salud .....   | 46 |
| 6.3. Construcción de la juventud .....   | 46 |

|  |    |
|--|----|
| 6.4. Formas de intervención institucional.....   | 47 |
| 6.5. Actores y responsabilidad.....  | 47 |
| Capítulo tercero: Narrativas institucionales sobre la juventud en las políticas públicas de<br>prevención de consumo de sustancias ..... | 49 |
| 1. Resultados del análisis del contexto político-normativo del Ecuador en el período<br>2013–2023 .....                                  | 49 |
| 1.1 Cuerpos normativos y programas analizados.....   | 51 |
| 2. Resultados del análisis del corpus documental: configuraciones narrativas emergentes<br>sobre juventud.....                           | 51 |
| 2.1. Juventud como población en riesgo .....   | 52 |
| 2.2. Juventud como sujeto de prevención .....  | 54 |
| 2.3. Juventud como grupo vulnerable .....  | 55 |
| 2.4. Juventud como actor responsable.....  | 57 |
| 3. Sentidos y posicionamientos asignados a la juventud.....  | 58 |
| 3.1. Los jóvenes como sujetos de regulación .....  | 59 |
| 3.2. Juventud como objetivo prioritario .....  | 61 |
| 3.3. Juventud como Responsabilidad Compartida .....  | 62 |
| 3.4. Consideraciones finales.....  | 63 |
| 4. Efectos simbólicos de las narrativas identificadas .....  | 63 |
| 4.1. Juventud.....   | 63 |
| 4.2. Ambigüedad narrativa entre sujeto de derechos y objeto de tutela .....  | 64 |
| 4.3. Prevención como modelamiento moral de conductas .....   | 65 |
| 4.4. Giro securitario y estigmatización ampliada.....  | 66 |
| 4.5. Juventud como promesa de futuro .....   | 66 |
| 5. Modelo de intervención legitimado .....   | 67 |
| 6. Lugar político que ocupa la juventud .....  | 68 |
| 6.1. ¿Sujeto político, objeto de intervención o problema social? .....   | 68 |
| 6.2. Del individuo al entramado relacional .....   | 69 |
| 6.3. Reposicionamientos necesarios.....  | 70 |
| Conclusiones.....  | 71 |
| Obras citadas.....   | 79 |
| Anexos.....  | 87 |
| Anexo 1. Acuerdo 444.....  | 87 |
| Anexo 2. Ley 2015 .....  | 88 |

|   |     |
|---|-----|
| Anexo 3. Reglamento a la ley 2015 .....     | 89  |
| Anexo 4. Plan 2017-2021 .....               | 92  |
| Anexo 5. Ley Microtráfico 2020 .....        | 94  |
| Anexo 6. Supresión SETED .....              | 98  |
| Anexo 7. Acuerdo 031 .....                  | 99  |
| Anexo 8. Instructivo MDT .....              | 100 |
| Anexo 9. Educando en familia .....          | 101 |
| Anexo 10. Ley de juventudes .....           | 102 |
| Anexo 11. Ley de salud .....                | 103 |
| Anexo 12. Acuerdo 026 MIES .....            | 104 |
| Anexo 13. Plan de riesgo psicosociales..... | 105 |



## Siglas

CONSEP: Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas

DECE: Departamento de Consejería Estudiantil

MINEDUC: Ministerio de Educación del Ecuador

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MSP: Ministerio de Salud Pública Ecuador

MDT: Ministerio de Trabajo del Ecuador

SETED: Secretaría Técnica de Articulación de Políticas de Prevención Integral de drogas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ENPP : Enfoque narrativo de políticas públicas



## Introducción

El abordaje del fenómeno del consumo problemático de sustancias sujetas a fiscalización en Ecuador, a partir de 2010, ha pasado por una serie de cambios, que van desde la generación e implementación de políticas públicas, como en los enfoques teóricos y pragmáticos al enfocarse tanto en la prevención del uso y consumo, como en el control del tráfico y microtráfico existente. La Constitución del Ecuador de 2008, pasó a reconocer el consumo problemático como un asunto de Salud Pública, lo que incidió en cambios en manejo de delito, penas y manejo de medidas preventivas. Los cambios narrativos a nivel de políticas se reflejaron tanto en el manejo diferenciado entre consumidores y traficantes —establecida a través de las tablas de porte permitido (Resolución 001 CONSEP-CD-2013)— como en la inclusión de enfoques de derechos humanos y postular la necesidad de planes y programas que incluyan premisas de prevención integral de cara al uso y consumo.

A partir del 2013, han existido la Ley Orgánica de prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas (2015), la Ley Orgánica contra el consumo y microtráfico de drogas (2020) y a partir de ellas: reglamentos, acuerdos, programas y planes derivados; los enfoques utilizados en los diversos documentos difieren en su abordaje, nominando e incluyendo perspectivas de salud pública, prevención integral, derechos humanos e interculturalidad; y en otros casos volviendo a una premisa punitiva, previa a los cambios detallados. En ese contexto, la juventud ha ocupado un lugar de importancia en las políticas, leyes y estamentos publicados, al igual que en las leyes, el trato a los jóvenes también ha tenido cambios —al menos en su forma de nominarlos— que van desde sujeto en estado de vulnerabilidad y, en otros acuerdos y programas sujeto activo y autónomo, con capacidad de decisión (Ecuador Secretaría Técnica de Prevención de las Drogas 2017). En este contexto, interesa abordar cómo son narradas las juventudes en estos documentos y de qué modo configuran e influyen el alcance de las propuestas preventivas desde el Estado.

Con base en ello, la pertinencia de este estudio radica en tres aspectos: primero, la consideración multidimensional del consumo problemático de sustancias, señalado como relevante para la obtención de resultados tanto por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC 2015 que en su informe señala que:

Cada vez son más los estudios que ponen de manifiesto que muchas de las intervenciones encaminadas a prevenir la iniciación en el consumo de drogas (o una posible deriva hacia trastornos relacionados con dicho consumo) pueden ser eficaces si se tienen en cuenta los distintos aspectos relacionados con la vulnerabilidad personal y ambiental de los niños y los jóvenes, factores que en gran medida no dependen de la voluntad del individuo.

En segundo lugar, la necesidad desde una perspectiva académica de analizar las narrativas institucionales sobre la juventud que están presentes en las políticas, planes y programas estatales, como un aspecto poco explorado en las investigaciones ecuatorianas. En tercer lugar, la coyuntura pospandemia de COVID-19 y la Declaratoria de Conflicto Armado Interno, que ha significado un giro hacia un enfoque de seguridad, que impacta no solo en el control de tráfico y de microtráfico, sino también a las propuestas de prevención a nivel país y en la visión más estigmatizada que se presenta hoy en día de adolescencia y juventud. De esta forma, a partir de estos antecedentes, se propone en este trabajo examinar cómo las políticas públicas construyen narrativamente a la juventud en el campo de la prevención del consumo de sustancias en un periodo de 2013 s 2023.

El marco teórico del presente estudio se fundamenta en las narrativas institucionales y la mirada epistemológica crítica e interpretativa del corpus documental incluido, lo cual permite identificar cómo las juventudes son narradas en las políticas públicas de prevención. Las categorías de análisis empleadas —construcción de juventud, enfoques de prevención., modelo de salud, responsabilidad asignada, intervención y participación— permiten abordar tensiones presentes entre la narrativa de derechos y las prácticas presentes en planes y programas, así como en la mirada del joven como autónomo o requirente de tutela institucional.

La investigación se plantea como estudio cualitativo, de carácter documental, orientado al enfoque narrativo de políticas públicas, centrado en la identificación de estructuras narrativas institucionales presentes en los documentos oficiales. El corpus de trabajo incluye leyes, acuerdos, reglamentos, planes y programas ministeriales implementados entre el 2013 y el 2023, seleccionados por su relevancia en el abordaje del consumo de sustancias y en la construcción pública de la figura juvenil en el contexto de la prevención.

El problema de investigación que orienta este trabajo se sintetiza en: ¿Qué estructuras narrativas institucionales sobre la juventud prevalecen en las políticas públicas de prevención del consumo de sustancias en Ecuador durante el período 2013–2023? Para responderla, se han definido los siguientes objetivos específicos: 1. Identificar las estructuras narrativas presentes en las políticas públicas ecuatorianas sobre prevención

del consumo mediante las cuales construyen a la juventud como sujeto de intervención; 2. Describir los sentidos, atributos y posicionamientos que los documentos institucionales asignan a la juventud, examinando cómo estos configuran determinadas formas de comprensión, regulación y acción pública y 3. Interpretar las implicaciones simbólicas y políticas derivadas de estas narrativas institucionales, considerando cómo contribuyen a legitimar ciertos enfoques de intervención y a delimitar el lugar que ocupa la juventud en el campo de las políticas de prevención de consumo de sustancias.

En coherencia con el propósito del estudio, la investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter interpretativo, orientado al análisis narrativo de documentos institucionales. Este diseño permite examinar cómo las políticas públicas establecen lineamientos de acción y, particularmente, producen sentidos sobre la juventud en el campo del consumo de sustancias. A través de una revisión documental del corpus seleccionado, se identifican categorías narrativas, se describen los posicionamientos atribuidos a este grupo poblacional y se interpretan sus implicaciones en la configuración de la intervención estatal. De este modo, el enfoque metodológico más que evaluar la eficacia de las políticas, busca comprender los marcos de significado que las sostienen y orientan.

La estructura de la tesis se organiza en tres capítulos: el Capítulo primero desarrolla el marco teórico y metodológico que sustenta el estudio, en tanto que el Capítulo segundo presenta el análisis documental por categorías y subcategorías y el Capítulo tercero ofrece una interpretación crítica de lo identificado, discutiendo las tensiones epistemológicas e institucionales identificadas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.



## Capítulo primero

### Marco epistemológico y teórico sobre las narrativas institucionales del consumo de sustancias en jóvenes

#### 1. La juventud como construcción social, simbólica e institucional

Autores como Feixa, Urteaga y Duarte destacan que la juventud es una construcción social, marcada por experiencias diversas, influenciadas por el contexto cultural, histórico y las demandas sociales. Duarte (2000) identifica ciertas “trampas” al abordar el concepto de juventud, como la tendencia a homogeneizar a este grupo, patologizar su realidad, ofrecer una visión sesgada de su complejidad social o idealizarlo como algo intrínsecamente *bueno*. En el presente estudio, se concibe la juventud como una categoría simbólica e institucional, puesto que, en cada sociedad y Estado, a la juventud se le atribuyen características específicas, se le asigna un lugar en el orden social, y se le imponen normas y expectativas sobre lo que debe ser y hacer.

Dávila (2004) recaba la importancia de los estudios e investigaciones sobre adolescencia y juventud, que han permitido expandir la perspectiva de abordaje y resignificar las nociones de juventud existentes. Al señalar que la categoría juventud se puede articular en función de dos conceptos: lo juvenil y lo cotidiano, haciendo alusión en primera instancia a la construcción de la identidad y, en segundo lugar, al contexto de relaciones y prácticas sociales donde dicho proceso se realiza, con anclaje en factores ecológicos, culturales y socioeconómicos.

La juventud, de este modo, más allá de las definiciones etarias, comprende un carácter cambiante, no lineal y mucho menos definible en su realidad integral a priori. Cada generación ha sido moldeada desde su contexto histórico y social, de allí que la representación social de una generación acerca de otra posterior, en este caso la mirada adulta acerca de la juventud puede incidir en que la vean lejos de lo que *debería* ser. Urteaga (2019) reseña acerca de la institucionalización de los jóvenes, como el proceso de formación —avalado universalmente— como necesario para formar a los jóvenes para ser adultos maduros *normales*, que han transitado por etapas de forma responsable y adquirido las categorías que los facultan como tal (véase Tabla 1).

Tabla 1  
**Consideraciones sobre la juventud**

| <b>Adolescentes = jóvenes</b> | <b>Adultos</b>        |
|-------------------------------|-----------------------|
| No adulto                     | Adulto                |
| En proceso de...              | Ser (logrado)         |
| Yo pre social                 | Identidad fija        |
| Sin poder y vulnerable        | Con poder y fuerte    |
| Irresponsable                 | Responsable           |
| Dependiente                   | Independiente         |
| Ignorante                     | Conocedor             |
| Conductas riesgosas           | Comportamiento seguro |
| Rebelde                       | Conformista           |
| No autónomo                   | Autónomo              |

Fuente: Wyn y White citados en Urteaga (2018)

Investigadores como Krauskopf (2015) al estudiar la frecuente invisibilización de ciertos grupos de jóvenes, señalan que la relevancia de la juventud se evidencia en las problemáticas que se le asignan: sexualidad, consumo de sustancias, adicciones, delincuencia y deserción escolar. Cuando el enfoque sobre los jóvenes se centra en sus problemas o en lo que se percibe como tal, el abordaje se torna reduccionista, limitado a aspectos de déficit, riesgo y transgresión.

Para Bourdieu (1990), la juventud como tal no configura una transición biográfica universal, sino que es parte de un contexto cambiante y dinámico y a una mirada externa (generaciones precedentes) que tiene su propia visión de “como” son los jóvenes, una mirada desde la adultez, una mirada jerarquizada. En este contexto, las políticas públicas, cuando hablan de la juventud o de los jóvenes, no hablan desde lo abstracto, se dirigen a un grupo particular, definido, subordinado y en muchos casos “problemático”. Castro (2018), incorpora la perspectiva de la vida digital, que, pese a su implementación en la esfera general, ha generado una disparidad generacional. Los jóvenes perciben la vida digital como un componente esencial de su identidad y de la interacción social, mientras que “los adultos perciben a los jóvenes con una confianza excesiva en la tecnología” (Castro 2009.109). Estas construcciones simbólicas del relato institucional no operan en el vacío, sino que se refuerzan mediante dispositivos institucionales que dan forma a la mirada acerca de las juventudes.

Finalmente, cabe referir que, en el marco de ese trabajo, la juventud se aborda como una construcción socio-histórica cuya definición y significación se configuran en determinados contextos políticos e institucionales. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no solo intervienen sobre un grupo, sino que contribuyen activamente a delimitar sus atributos, necesidades y formas legítimas de regulación. En consecuencia, resulta de

interés examinar cómo los documentos oficiales narran, posicionan y dotan de sentido a la juventud en el campo de la prevención del consumo de sustancias, lo que permite mantener una apertura interpretativa y evitar la reproducción acrítica de las categorías institucionales.

### **1.1. Institucionalización de la juventud: dispositivos, narrativas y control**

De concebirse como una etapa vital, la juventud pasa a definirse desde lo institucional y normativo. Duarte (2012) señala que el adultocentrismo, como matriz cultural, considera a la juventud como una etapa carente, desanclada del presente y proyectada a un futuro incierto. Krauskopf (2015) analiza cómo las políticas públicas suelen concebir a la juventud como una etapa de transición y preparación para la vida adulta, otorgando a la educación un papel central en la formación de roles y modelos. En este marco, la experiencia juvenil no puede entenderse únicamente como el resultado de decisiones individuales, pues está fuertemente condicionada por los sistemas familiares, educativos, comunitarios y mediáticos que la rodean. Además, Castro (2018) destaca el papel preponderante de las instituciones educativas y formativas en la expresión y desarrollo de la juventud, en conjunto con los espacios familiares, sociales y comunitarios, y a nivel macro, los medios de comunicación.

Soltero y colaboradores (citado en Torres López y Salazar Estrada 2010), llevaron a cabo sobre las percepciones de los jóvenes respecto al no consumo de sustancias sujetas a fiscalización. Concluyendo que la postura de los profesionales de la salud respecto a las adicciones y no adicciones influye significativamente en el tipo de relación que se establece en los programas de atención a los jóvenes. García Suárez y Parada Rico (2018) analizan la situación de la adolescencia en Colombia y enfatizan la importancia de dismantelar definiciones estigmatizantes que la presentan como una etapa asociada a la incapacidad o al peligro. Su investigación aboga por el desarrollo de políticas públicas que reconozcan la diversidad de realidades juveniles y que adopten una perspectiva en la que los y las jóvenes no sean vistos únicamente como sujetos que requieren protección, sino como titulares plenos de derechos fundamentales.

Castro (2018), al hablar de la juventud, señala que siempre está situada y es relacional, esto es, que cambia con el tiempo y está influenciada por su contexto cultural e histórico específico. Las condiciones de seguridad y económica difieren mucho de las de sus predecesores, lo que hace que, en muchos casos, se tome a la juventud actual como

arriesgada, confiada, o sin ganas de actuar en su propio bienestar, sin tomar en cuenta los desafíos actuales.

En síntesis, la institucionalización de la juventud en el ámbito estatal constituye un proceso administrativo de creación de organismos o marcos normativos, a la vez que representa un mecanismo mediante el cual se delimitan categorías, prioridades y formas legítimas de intervención. A través de estos dispositivos, el Estado organiza su acción y contribuye a configurar sentidos sobre quiénes son los jóvenes, cuáles son sus problemáticas y qué tipo de respuestas resultan pertinentes. A continuación, se detalla en la segunda tabla, los aportes y su implementación en el análisis a desarrollarse:

Tabla 2  
**Aportes sobre juventud**

| <b>Autores</b> | <b>Aportes Conceptuales sobre juventud</b>  | <b>Incorporación en el análisis documental</b>  |
|----------------|---|---|
| Duarte         | Adultocentrismo, juventud como carente.   | Identificación si las políticas y documentos se refieren a la juventud como “en formación” y con necesidad de tutela. |
| Krauskopf      | Invisibilización de grupos de jóvenes; enfoque en los “problemas de la juventud”. | Participación de la juventud en la creación de políticas, planes y programas. Homogeneización de los jóvenes.         |
| Urteaga        | Institucionalización adulta de la juventud.                                       | Adultocentrismo, examinar si se normalizan trayectorias como “correctas”  |
| Castro         | Dimensión digital como parte de la identidad juvenil                              | Inclusión o no de las prácticas digitales en la mirada de la prevención.  |

Elaboración propia

## **2. Juventud y consumo de sustancias**

El consumo de sustancias constituye un fenómeno complejo que no puede entenderse únicamente desde la realidad individual, sino como un proceso que incluye dimensiones biológicas, sociales y culturales. En este apartado se examina su definición y los diferentes niveles de manifestación en la juventud.

### **2.1. ¿Qué se entiende por consumo de sustancias?**

Desde una perspectiva de salud pública, el consumo de sustancias psicoactivas se refiere al uso de sustancias legales o ilegales que actúan sobre el sistema nervioso central, modificando funciones cognitivas, emocionales y conductuales. Estas incluyen alcohol, tabaco, cannabis, estimulantes, opioides, inhalantes, entre otras.

Rojas-Jara (2019) advierte que el fenómeno del consumo no puede reducirse únicamente a su dimensión biomédica, pues involucra procesos culturales, sociales y relacionales que otorgan sentido al uso de determinadas sustancias. En esa línea, Tirado-Otálvaro (2016) plantea que el debate contemporáneo ha desplazado la mirada moralizante hacia una comprensión del consumo como problema de salud pública, reconociendo su carácter multifactorial y la necesidad de abordajes integrales.

En el caso de la adolescencia, el consumo suele iniciar en contextos de experimentación, socialización y búsqueda de identidad. Tal como se describe en estudios internacionales, esta etapa del ciclo vital se caracteriza por mayor exposición a conductas de riesgo y por procesos de exploración que pueden incluir el contacto temprano con sustancias psicoactivas (Guitart et al. 2012). Sin embargo, no todo consumo implica necesariamente dependencia o trastorno; su significado y gravedad dependen de frecuencia, patrón, contexto y consecuencias asociadas.

## **2.2. Consumo usual, consumo problemático y trastorno por consumo de sustancias**

Desde una perspectiva biomédica —respaldada ampliamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y manuales diagnósticos internacionales— es importante distinguir distintos niveles de consumo:

- a) *Consumo usual o experimental*: Se refiere al uso ocasional o esporádico de una sustancia, generalmente vinculado a contextos sociales. En la adolescencia, suele estar asociado a dinámicas grupales y a procesos de curiosidad o exploración. Aunque no necesariamente genera consecuencias inmediatas graves, representa un factor de riesgo si se consolida como práctica frecuente.
- b) *Consumo de riesgo o problemático*: Implica un patrón de uso que comienza a generar consecuencias negativas en la salud física, mental o en el funcionamiento social y académico. Guitart et al. (2012) señalan que el consumo problemático se caracteriza por afectar el entorno del adolescente o generar dificultades en distintas áreas de su vida. En esta etapa aún no necesariamente se configuran criterios diagnósticos de dependencia, pero sí se evidencian señales de alarma que justifican intervenciones preventivas indicadas.
- c) *Trastorno por consumo de sustancias*: Se trata de un diagnóstico clínico que implica pérdida de control sobre el uso, tolerancia, síndrome de abstinencia y

persistencia del consumo pese a consecuencias adversas. La OMS reconoce que millones de personas en el mundo presentan trastornos derivados del consumo de drogas, lo que implica necesidad de tratamiento especializado (Tigua-Merchanz et al. 2020). En adolescentes, el desarrollo de un trastorno puede tener repercusiones más profundas debido a la etapa de maduración neurobiológica en la que se encuentran.

Diferenciar estos niveles resulta fundamental para el diseño de políticas públicas, ya que no todas las formas de consumo requieren el mismo tipo de intervención. La prevención universal, selectiva o indicada se articula en función del grado de riesgo identificado.

### **2.3. Repercusiones del consumo en la juventud**

La evidencia científica muestra que el consumo de sustancias en adolescentes puede generar repercusiones en múltiples dimensiones:

- a) *Salud física y neurobiológica*: “Durante la adolescencia, el cerebro continúa en proceso de maduración, especialmente en áreas relacionadas con la toma de decisiones y el control de impulsos”. El consumo precoz puede alterar procesos neurocognitivos, afectar funciones ejecutivas y aumentar vulnerabilidad futura frente a trastornos mentales (Tigua-Merchanz, 2020).
- b) *Salud mental*: Diversos estudios han asociado el consumo problemático con mayor prevalencia de síntomas depresivos, ansiedad, impulsividad y conductas de riesgo (Guitart et al. 2012). En algunos casos, el consumo puede funcionar como mecanismo de afrontamiento frente a malestar psicosocial, lo que complejiza su abordaje.
- c) *Trayectoria educativa y social*: El consumo frecuente se ha relacionado con bajo rendimiento académico, ausentismo y deserción escolar. Además, puede incrementar la exposición a violencia, conflictos familiares y contacto con el sistema de justicia juvenil (Tigua-Merchanz, 2020).
- d) *Vulnerabilidad social*: Desde una perspectiva de salud pública, Tirado-Otálvaro (2016) subraya que el consumo no ocurre en el vacío, sino en contextos atravesados por desigualdad, exclusión y limitaciones estructurales. Por ello, las repercusiones no deben analizarse únicamente en términos individuales, sino también en función de determinantes sociales.

A partir de lo anterior, las repercusiones del consumo de sustancias en la juventud no pueden comprenderse únicamente como consecuencias individuales, sino como procesos que inciden en trayectorias vitales en formación. La adolescencia constituye una etapa de especial sensibilidad biológica, psicológica y social, por lo que la exposición temprana a patrones de consumo de riesgo puede amplificar vulnerabilidades preexistentes o generar nuevas condiciones de fragilidad. No obstante, reconocer estos impactos no implica reducir a los jóvenes a la categoría de problema, sino comprender la complejidad de los contextos en los que se produce el consumo. Desde esta perspectiva, las políticas públicas en prevención están llamadas a articular respuestas proporcionales al nivel de riesgo, integrando cuidado, detección oportuna y fortalecimiento de capacidades, sin perder de vista los determinantes sociales que atraviesan la experiencia juvenil.

### **3. Enfoques conceptuales en el análisis de las políticas públicas**

Para analizar las políticas de prevención de consumo de sustancias, el presente estudio adopta enfoque que trascienden una lectura técnica o normativa de la acción del estado, desde una perspectiva crítica y narrativa que permite comprender las formas en que se entiende y representa a la juventud.

#### **3.1. Epistemología crítica**

El conocimiento no se descubre, sino que se construye a través de los procesos históricos, sociales y culturales existentes (Berger y Luckmann 1976). Con este punto de partida se abordan las bases epistemológicas del presente estudio. La primera se enmarca en la epistemología crítica, la cual cuestiona el conocimiento establecido, evidenciando el papel del poder en la conformación del conocimiento. Van Hulst et al. 2025 la asocia con el descubrimiento de sesgos y suposiciones, al estudiar estructuras narrativas hegemónicas dominantes y recesivas, las jerarquías simbólicas del relato institucional que determinan qué voces están en primer y en segundo plano en la elaboración de documentos institucionales.

La perspectiva de epistemología crítica (Santos 2009) discute conceptos relativos a la dinámica de poder y jerarquías que marginalizan grupos, lo que implica privilegiar unas perspectivas en detrimento de otras, naturalizando un esquema de poder, al crear distinciones visibles e invisibles; en el caso del análisis de políticas, planes y programas de prevención del consumo de sustancias dirigidos a la juventud, es importante identificar

jerarquías narrativas, conceptos y sesgos presentes, así como voces visibles y centrales tanto como las invisibilizadas y definidas por otros. Además, la epistemología interpretativa se ocupa del examen de los significados, símbolos y narrativas mediante los cuales se elaboran las políticas (Cuevas 2012). En el estudio de las políticas públicas, el enfoque interpretativo se desvía de la perspectiva positivista de cuantificar y definir de manera objetiva, aproximando más a la construcción social de la política, a la interpretación y contextualización de las definiciones contenidas en ellas. Por lo tanto, entender el significado de una política no solo requiere conocer su lenguaje, sino también preguntar sobre las intenciones, los valores y los silencios que la forman (Van Hulst et al. 2025).

Las políticas públicas se convierten en dispositivos que, alejados de la neutralidad, producen sentido sobre lo social, en este caso sobre la prevención y el consumo de sustancias. El enfoque crítico en esta propuesta, siguiendo a Santos (2009) señala que los relatos estatales, en este caso políticas públicas, configuran relatos de poder que jerarquizan y modelan una visión institucionalizada de la juventud, el enfoque interpretativo nos remite a categorías como “vulnerabilidad” presentes en la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (Ecuador 2015), que más allá de ser elementos descriptivos, se convierten en marcos simbólicos del relato institucional que organizan los estamentos estatales y posicionan a la juventud.

Por lo tanto, desde esta perspectiva epistemológica crítica, las políticas públicas pueden ser comprendidas como prácticas institucionales que organizan acciones y regulaciones y producen marcos de significado sobre los sujetos a quienes se dirigen. En este sentido, el enfoque narrativo adoptado en la investigación constituye una vía metodológica pertinente para examinar cómo los documentos oficiales configuran sentidos sobre la juventud en el campo del consumo de sustancias. Por ello, el análisis de narrativas institucionales implica atender a los modos en que se articulan categorías, atributos y posicionamientos que delimitan el lugar simbólico y político de este grupo poblacional. Así, la aproximación crítica se orienta en comprender los supuestos, énfasis y marcos interpretativos que sostienen la formulación de las políticas.

### **3.2. Enfoque narrativo de políticas públicas**

El Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas (ENPP) surge a partir de la corriente de *Narrative Policy Framework* desarrollada por Jones y McBeth (2010) en las ciencias sociales y políticas como una respuesta crítica al paradigma racionalista y

tecnocrático que ha dominado el análisis de la gestión pública. Desde una perspectiva crítica y situada, el enfoque narrativo de las políticas públicas permite comprender que estas no se limitan a dispositivos técnicos de intervención, sino que operan como relatos institucionales que organizan sentidos, jerarquizan actores y establecen marcos morales para interpretar los problemas sociales. En esta línea, el ENPP sostiene que toda política construye una historia en la que se definen escenarios, personajes, tramas causales y soluciones legítimas, configurando una determinada visión del mundo y del orden social deseable (Lanza 2017; McBeth y Pearsall 2019). Desde América Latina, Estévez y Páez (2020) enfatizan que estas narrativas se encuentran atravesadas por tradiciones culturales, disputas simbólicas y relaciones de poder históricamente situadas, a través de las cuales el Estado no solo define cursos de acción, sino también identidades sociales legítimas e ilegítimas.

Al respecto, aplicado al análisis de las políticas de prevención del consumo de sustancias, este enfoque posibilita identificar cómo la juventud es narrada de manera recurrente como población vulnerable o en riesgo, mientras el Estado se posiciona como sujeto adulto, experto y protector, legitimando intervenciones preventivas que, aun expresadas en un lenguaje de derechos y salud pública, reproducen lógicas tutelares y adultocéntricas, ampliamente documentadas en estudios críticos sobre políticas de drogas en la región (Boiteux y Pádua 2011; Segovia et al. 2018). De este modo, el enfoque narrativo contribuye a describir los contenidos explícitos de las políticas, a la vez que permite develar las estructuras morales, simbólicas e ideológicas que sostienen los relatos y las estrategias de prevención implementadas en el Ecuador durante el período 2013–2023. Por lo tanto, el ENPP ve a la política pública –en este caso, la política de sustancias– no solo como racional o técnica, sino como una narración simbólica que legitima la acción estatal y define identidades sociales.

### **3.2.1. Principios epistemológicos del enfoque narrativo**

- a) *Carácter narrativo y no neutral de la política pública:* El ENPP parte del supuesto de que las políticas no constituyen respuestas técnicas y objetivas a problemas previamente dados, sino que son el resultado de procesos de construcción social mediados por el lenguaje y el discurso. Desde este enfoque, las políticas públicas no reflejan de manera neutra la realidad social, sino que la interpretan, la ordenan y le otorgan sentido, definiendo qué situaciones son consideradas problemáticas, qué actores son relevantes y qué cursos de acción

resultan legítimos. El relato institucional no aparece como un elemento accesorio de la política pública, sino como una dimensión constitutiva de la acción estatal, en tanto es a través de narrativas institucionales que el Estado delimita marcos de comprensión, produce consensos y orienta la intervención pública (Hernández y Ramírez, 2012).

En este sentido, el enfoque narrativo permite comprender que toda política pública implica una operación mediante la cual se construye una determinada lectura del problema, organizando relatos que articulan causas, responsabilidades y soluciones, y que expresan una visión específica del orden social deseable. Tal como señalan Estévez y Páez (2020), estas narrativas no son inocuas, ya que configuran sentidos dominantes que preceden y condicionan la acción pública, estableciendo los límites de lo pensable y lo decible en el campo de la política pública.

- b) *Dimensión simbólica, moral y de poder de la política pública*: Un segundo principio epistemológico del enfoque narrativo reconoce que las políticas públicas operan como dispositivos simbólicos y morales, a través de los cuales el Estado no solo interviene sobre problemas sociales, sino que produce jerarquías de sentido, clasificaciones sociales y orientaciones normativas sobre lo deseable y lo indeseable. Desde este enfoque, las narrativas institucionales contienen juicios implícitos acerca de la normalidad, el riesgo, la responsabilidad y la desviación, configurando una moral política que orienta la acción pública y valida determinadas formas de intervención sobre la población.

Así, el análisis narrativo permite visibilizar que toda política pública incorpora relaciones de poder, en tanto define quiénes son concebidos como sujetos de protección, quiénes como potenciales amenazas y quiénes como actores legítimos para intervenir, reproduciendo asimetrías históricas y culturales en la producción de sentido estatal (Van Hulst y Yanow 2016). En el campo de las políticas de prevención del consumo de sustancias, en particular, esta dimensión resulta especialmente relevante, dado que el consumo juvenil se encuentra atravesado por procesos de moralización y tutela, ampliamente documentados en estudios críticos sobre políticas de drogas en la región, donde el Estado alterna entre narrativas de cuidado, control y corrección de conductas (Boiteux y Pádua 2011; Segovia et al., 2018). Tal como advierten Estévez y

Páez (2020), estas narrativas no solo orientan la formulación de políticas, sino que contribuyen a consolidar imaginarios institucionales que condicionan las posibilidades de reconocimiento, autonomía y participación de los sujetos a los que se dirigen.

- c) *Carácter situado y contextual del conocimiento en el análisis de las políticas públicas*: Un tercer principio epistemológico del ENPP se fundamenta en el reconocimiento de que el conocimiento sobre la acción estatal es situado, histórico y contextualmente producido, y que las narrativas que configuran las políticas públicas no pueden comprenderse al margen de los contextos sociales, políticos y culturales en los que emergen. Desde este enfoque, las políticas públicas se inscriben en trayectorias históricas específicas que condicionan tanto los problemas que se visibilizan como las soluciones que se consideran legítimas. El enfoque narrativo asume, por tanto, que las narrativas estatales se construyen en diálogo con marcos culturales, disputas políticas y coyunturas históricas concretas, lo que implica que sus significados, énfasis y silencios varían según el contexto en el que son producidas (Lanza 2017).

En el ámbito latinoamericano, esta perspectiva resulta especialmente relevante, ya que las políticas públicas se encuentran atravesadas por herencias institucionales, tradiciones normativas y relaciones de poder propias de la región, que inciden en la manera en que el Estado narra fenómenos como la juventud, el consumo y la prevención (Estévez y Páez 2020). De esta forma, reconocer este carácter situado del conocimiento permite analizar las políticas de prevención del consumo en Ecuador como construcciones narrativas ancladas en un contexto nacional y temporal específico, marcado por tensiones entre enfoques de derechos, lógicas de seguridad y persistentes formas de adultocentrismo institucional.

A partir de estos principios epistemológicos, el ENPP se operacionaliza mediante el análisis de la estructura interna de los relatos institucionales que configuran la acción estatal. Aplicado al tema de la presente tesis, el estudio de las políticas de prevención del consumo requiere avanzar desde la comprensión de sus fundamentos epistemológicos hacia la identificación de los elementos narrativos que organizan los documentos oficiales, permitiendo examinar cómo se articulan escenarios, actores, tramas y soluciones en la construcción del problema y de sus formas de intervención. El apartado siguiente desarrolla esta estructura narrativa como herramienta analítica para el análisis de las políticas públicas examinadas.

#### **4. Políticas públicas en prevención del consumo problemático de sustancias en adolescentes en Ecuador**

La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las drogas (2015), en su art. 9 de Prevención en el ámbito educativo, indica que:

Las autoridades del Sistema Nacional de Educación, con el acompañamiento de la comunidad educativa y participación interinstitucional e intersectorial, desarrollará políticas y ejecutará programas, en todos sus niveles y modalidades, cuyos enfoques y metodologías pedagógicas participativas se encaminen a la formación de conciencia social y personalidad individual, para prevenir el uso y consumo de drogas.

Además, señala como medida preventiva la implementación de enfoques educativos que propician el desarrollo de la personalidad y la conciencia social, haciendo del adolescente y del joven un “otro”, al que hay que formar, educar para evitar los riesgos en los que de otra forma caería. No obstante, la Constitución ecuatoriana vigente en su artículo 364, identifica a las adicciones como un problema de salud pública y al abordaje y prevención como medidas integrales y estigmatizantes; los datos de inversión en prevención frente a medidas de control reflejan una prioridad diferente (Kuri y Vélez 2021).

En Ecuador, la relación entre juventud y consumo problemático de sustancias se aborda, en gran medida, desde una perspectiva que concibe a la juventud como receptora pasiva de las políticas preventivas (Parra 2023). Asimismo las sustancias tienden a ser tratadas como un problema en sí mismas, sin considerar su relación con factores psicológicos, sociales y contextuales que pueden influir en el desarrollo de un consumo problemático (Rojeab 2023). Adicionalmente, la revisión del reportaje de investigación titulado "A palos de ciego" de Plan V (2021) destaca que Ecuador ha estado desprovisto de información actualizada sobre el consumo de drogas durante aproximadamente nueve años. Pese a esta deficiencia, las políticas, planes y programas, tanto de carácter estatal como no estatal, persisten en centrarse en la prevención y atención del consumo problemático de sustancias.

En su texto sobre adultocentrismo y políticas públicas de prevención de drogas en Ecuador, Parra (2023) explica que la ley del 2015 dejó fuera de la discusión a adolescentes y jóvenes, situándolos como receptores de los programas, como sujetos vulnerables y a ser protegidos por el Estado. La forma en que las políticas públicas de abordaje del consumo de drogas en el Ecuador construyen a los jóvenes los posiciona, de acuerdo a lo señalado por Parra (2023), principalmente como sujetos a proteger, sin incorporar de

manera explícita sus propias reflexiones, perspectivas o capacidades de agencia dentro del diseño de las estrategias preventivas.

Para Toaza (2023) concluye que la prevención es sinónimo de reducir o eliminar el consumo. Estos profesionales se adhieren principalmente a los modelos médico-sanitario y psicosocial, los cuales priorizan explicaciones biologicistas, patologizan el consumo de drogas y perciben el consumo como una falla en el funcionamiento de la red social y familiar. En el análisis de la juventud y la prevención del consumo, resulta fundamental considerar no solo el uso de sustancias, sino también la diversidad que caracteriza a cada grupo social. Esto implica incorporar factores culturales, ideológicos, políticos y económicos, así como reconocer los derechos de los jóvenes y las posibles vulneraciones que puedan afectarlos. Las políticas públicas se estructuran, basándose en la mirada del Estado que, como ente rector, postula estatutos, normas y leyes que desempeñan un papel crucial en la legitimación y dinámica de las narrativas sociales existentes, a la vez que promueven comportamientos, modelos y generan regulación social (Bordarie y Gaymard 2015).

Al respecto, la Ley de Prevención (2015), en su art. seis, nos habla de adolescentes y jóvenes como sujetos en estado de vulnerabilidad, a los que se debe brindar información para prevenir y desincentivar el consumo, en los art. ocho y nueve se propone la prevención especial para este grupo en ámbito de salud y en el ámbito educativo a la formación de conciencia social y personalidad individual como medida pro prevención; definiendo la vulnerabilidad y la necesidad de conciencia y personalidad en esta etapa. Si bien esta ley habla de prevención integral y de un enfoque multidisciplinar, en sus postulados la adolescencia y la juventud se consideran sujetos incompletos, con necesidad de formación individual, desarrollo social y, por tanto, como sujetos pasivos y receptores de la intervención estatal.

La legislación ecuatoriana, en este sentido, exhibe contradicciones en su mirada de adolescencia y juventud. Por un lado, se configuran como sujetos de protección acorde a códigos y leyes y, por otro lado, como sujetos activos con derechos, lo cual puede causar tensión en determinados contextos. Muestra de ello, lo representa la investigación realizada por Viejó et al. (2025), en la cual se discute la atención a jóvenes infractores, frente a los que la percepción social o institucional genera una tensión práctica, estableciendo brechas entre lo establecido por ley y la aplicación práctica. Por tal razón, el estudio de estas normativas nos permite visualizar si tales restringen la autonomía

juvenil, o bien, se orientan desde una perspectiva de derechos. El enfoque narrativo de políticas públicas explica cómo el Estado narra y qué significados sostienen ese relato.

De este modo, la juventud se plantea como un constructo político e institucional que se redefine en función de prioridades estatales, marcos normativos y contextos sociales específicos. Las formas en que se la nombra, delimita y problematiza en el campo de las políticas públicas configuran expectativas, asignan responsabilidades y legitiman determinadas modalidades de intervención. De esta manera, el análisis de las narrativas institucionales sobre juventud en las políticas de consumo de sustancias implica atender a los sentidos que sostienen estas configuraciones y a las posiciones que se le asignan dentro del entramado estatal. Lo anterior permite aproximarse al corpus documental, más que un conjunto de disposiciones técnicas, como un espacio donde se producen y estabilizan significados sobre quiénes son los jóvenes y qué lugar ocupan en la acción pública.

## **5. La juventud en clave de prevención del consumo de sustancias**

En el ámbito de las políticas públicas de consumo de sustancias, la juventud suele ser posicionada como una figura central de prevención, configurada como etapa estratégica para intervenir anticipadamente frente a riesgos asociados al consumo. Sin embargo, más que asumir esta caracterización como una condición objetiva, resulta pertinente examinar cómo dicha asociación entre juventud y prevención se construye narrativamente en los documentos institucionales. La categoría preventiva orienta acciones programáticas y delimita atributos, expectativas y formas de regulación que inciden en la manera en que el Estado comprende y aborda a este grupo poblacional.

Tradicionalmente, la prevención del consumo problemático de sustancias, independientemente del ciclo de vida de consumidores, presenta los siguientes objetivos: a) retrasar la edad de inicio; b) limitar el tipo y número de sustancias utilizadas; c) evitar la transición de uso experimental a dependencia; d) educar sobre las sustancias; e) disminuir factores de riesgo y f) incrementar los factores de protección (Becoña 2023, 53).

Martínez y Pallares (2013) señalan que los modelos ético-jurídico y médicos han orientado, de manera prioritaria, las estrategias de prevención del consumo de sustancias. El primer modelo adopta una visión punitiva que sanciona el uso, mientras que el segundo se enfoca en los perjuicios vinculados al consumo de riesgo, problemático y a la dependencia. Sin embargo, ambos enfoques comparten una lógica que, aunque con

fundamentos distintos, tiende a centrarse en la prohibición o en la reducción absoluta del consumo. Esta coincidencia ha sido objeto de críticas, pues el ideal de “consumo cero” resulta difícil de sostener ante la complejidad social, cultural y económica que atraviesa el fenómeno. De ahí la necesidad de articular perspectivas más integrales, que no solo busquen disminuir el consumo, sino que también se orienten a prevenir daños colaterales y a reconocer la diversidad de contextos en los que este se produce. En ese sentido el Plan de prevención (2017–2021) aunque incorpora premisas de derechos humanos y de señalamiento al adolescente y joven como sujeto de derechos, en las prácticas a implementar contempla tanto un enfoque conductual —de promover cambio de hábitos y enfoque en desarrollo de la personalidad como pauta preventiva— alejándose de la mirada integral y de derechos propuestas, señalando rutas de actuación para prevenir uso y consumo.

Menéndez (2012) indica cómo las políticas centradas en el prohibicionismo no han logrado incidir en la disminución del consumo problemático de sustancias, criminalizando no solo el consumo sino también al consumidor y generando, por tanto, mayores problemas de salud pública. Frente a ello surge la estrategia de reducción de riesgos y daños (RRD), que reconoce la complejidad de lograr un consumo cero y redirige el enfoque hacia la atención integral de las personas (Hernández et al. 2017). La RDD en cuanto a reducción de riesgos es importante en la prevención del consumo problemático de sustancias. Para ello es importante la inclusión de los sujetos a quienes se dirige en su estructuración y diseño de pautas preventivas.

Menéndez (2012), menciona que tal inclusión no contempla que sea la única mirada, sino más bien que las políticas y la prevención sea integral y contemple a todos los actores involucrados, dejando de lado el estigma y el estereotipo sobre los consumidores. Por ejemplo: la ley del 2015 aunque nomina la reducción de riesgos y daños, no incorpora su desarrollo operativo, en el Plan 2017–2021 su inserción se remite a la atención y no a la prevención. Este principio, en línea con organizaciones internacionales como la OPS y la OMS, busca ir más allá de enfoques punitivos que ven el consumo como un problema criminal (Neuman citado en Morales y Paladines 2009) Además, es fundamental enfatizar que factores como el género, la etnia y la clase social influyen en la caracterización del consumidor, perpetuando desigualdades en el acceso a derechos y servicios.

Paulin et al. (2020), en el estudio realizado en Córdoba, señalan la importancia en el abordaje de jóvenes consumidores de sustancias de una atención enfocada en los

derechos humanos que genere intervenciones en una base de confianza, de respeto y de promoción de derechos. Señalando a su vez que las políticas públicas identificadas no se alineaban con las realidades de la población a la que se dirigían, ni a las desigualdades estructurales existentes, remarcando la necesidad de una capacitación a los técnicos de atención y gestión de planes y programas, así como el abordaje de prejuicios, estereotipo y estigmas en torno al consumo problemático de sustancias.

En este sentido, es fundamental analizar cómo se enfoca la prevención del consumo problemático hacia los sujetos a los que se dirige. Neuman en (Morales y Paladines 2009) señala que el consumidor se ve como socialmente peligroso, promoviendo el estereotipo de la enfermedad como delito. Si esta perspectiva forma parte de la prevención, se distorsiona la concepción de la juventud como sujeto de derechos. Además, la caracterización del consumidor puede diferir entre delito o enfermedad, dependiendo de factores como género, etnia, raza y estrato socioeconómico, como se representa en medios audiovisuales, por ejemplo, en corto comedia "Marihuana de Backdoor" de YouTube. Andrea Sixto (2023) destaca que, a pesar de la transición hacia una perspectiva biopsicosocial en el tratamiento de las adicciones, prevalece una visión biomédica que caracteriza la adicción como una enfermedad y guía tanto la prevención como el tratamiento desde este enfoque. En esta línea, comprender a la juventud como figura de prevención implica reconocer que se trata de una configuración institucional que orienta prioridades, define riesgos y legitima determinadas formas de intervención.

A manera de síntesis, a lo largo de este capítulo se ha delineado una comprensión de la juventud como una construcción social, política y cultural atravesada por relaciones de poder, expectativas normativas y procesos institucionales de regulación. Asimismo, se ha examinado el modo en que las políticas públicas en materia de consumo de drogas en Ecuador han incorporado a la juventud como destinataria prioritaria de acciones preventivas, articulando marcos de salud pública, protección de derechos y control del riesgo. Este recorrido permitió identificar que las categorías de vulnerabilidad, prevención y corresponsabilidad no operan únicamente como descripciones técnicas, sino como configuraciones discursivas que organizan el lugar simbólico y político asignado a los jóvenes dentro del campo de la acción estatal.

Desde esta base conceptual, se vuelve posible comprender que las políticas públicas gestionan problemáticas sociales y producen sentidos sobre los sujetos a quienes se dirigen. Esto último refuerza que el análisis de las políticas de prevención del consumo de drogas exige atender tanto a sus instrumentos y programas, como a las narrativas que

las sostienen y a los posicionamientos que configuran. Este marco conceptual, por tanto, representa el fundamento interpretativo que orienta el examen crítico de tales narrativas y dispositivos institucionales que serán analizados en los capítulos siguientes.



## Capítulo segundo

### Enfoque metodológico, corpus y estrategia de análisis

El presente capítulo expone el enfoque metodológico que orienta la investigación, precisando los objetivos que la sustentan, la delimitación del corpus documental y la estrategia analítica empleada. En primer lugar, se describe el posicionamiento teórico-metodológico adoptado, coherente con una aproximación interpretativa y de análisis narrativo de políticas públicas. En segundo término, se detalla el proceso de selección y delimitación del corpus —integrado por normativa, planes nacionales y documentos oficiales en materia de prevención del consumo de sustancias—, explicitando criterios de inclusión, alcance temporal y justificación. Finalmente, se presenta la estrategia de análisis utilizada para examinar las configuraciones narrativas.

#### 1. Objetivos de la investigación

##### Objetivo general

Analizar las narrativas institucionales sobre la juventud presentes en las políticas, planes y programas de prevención del consumo de sustancias en Ecuador entre 2013 y 2023.

##### Objetivos específicos

- 1) Identificar las estructuras narrativas institucionales presentes en las políticas públicas ecuatorianas sobre prevención del consumo de sustancias (escenario, personajes, trama y moraleja).
- 2) Describir los sentidos, atributos y posicionamientos que los documentos institucionales asignan a la juventud, examinando cómo estos configuran determinadas formas de comprensión, regulación y acción pública.
- 3) Interpretar las implicaciones simbólicas y políticas derivadas de estas narrativas institucionales, considerando cómo contribuyen a legitimar ciertos enfoques de intervención y a delimitar el lugar que ocupa la juventud en el campo de las políticas de consumo de sustancias.

## 2. Tipo y diseño de investigación

La investigación es de tipo cualitativo–documental, centrada en el análisis de fuentes primarias estatales: leyes, políticas, planes y programas relacionados con la prevención del consumo de sustancias sujetas a fiscalización, dirigidos a la población joven del Ecuador durante el período 2013–2023. El diseño es analítico e interpretativo, con una aproximación crítica a las narrativas institucionales que estructuran la política pública en cuanto a la prevención del consumo de sustancias.

La metodología empleada se basa en el enfoque narrativo de las políticas públicas. Esta perspectiva permite examinar los textos a partir de categorías teóricas, lo que facilita la evaluación tanto de los contenidos explícitos como de las dimensiones implícitas presentes en la configuración narrativa.

## 3. Enfoque narrativo de las políticas públicas (ENPP)

En este estudio, el análisis narrativo se desarrolla desde una perspectiva temática-interpretativa, centrada en la identificación de categorías, configuraciones y posicionamientos mediante los cuales los documentos institucionales construyen sentidos sobre la juventud. Se trata de un análisis orientado a examinar los marcos narrativos que organizan la representación institucional de este grupo poblacional en el campo de las políticas de prevención del consumo de sustancias. El marco de análisis es el ENPP, el cual parte de la premisa de que toda política pública es una historia: un relato institucional que produce sentido, legitima valores y configura identidades sociales.

Los documentos analizados se interpretan como narrativas y se analizan estructuras de relato, compuestas por cuatro elementos fundamentales:

- a. *Escenario*: Alude al contexto simbólico en el que aparece o se sitúa la problemática, definiendo por tanto las condiciones sociales, históricas y morales del relato. El escenario se refiere al contexto temporal, espacial y simbólico en el que se sitúa la política pública y desde el cual el problema es narrado. En el enfoque narrativo, el escenario cumple una función activa en la construcción del sentido del problema, al delimitar las condiciones históricas, sociales y políticas que hacen inteligible una determinada intervención estatal (McBeth y Pearsall 2019). A través del escenario, las políticas públicas configuran un marco de interpretación que define la urgencia, la gravedad y el alcance del problema, estableciendo qué aspectos son visibles, cuáles permanecen en segundo plano y bajo qué coordenadas se justifica la acción

pública. Como señala Stone (2012), los problemas públicos suelen ser presentados como historias de crisis o amenaza, en las que el contexto narrado contribuye a generar consenso social en torno a la necesidad de intervenir.

En esta línea, el escenario permite comprender cómo determinadas coyunturas (políticas, sociales o las actuales centradas en seguridad) son movilizadas discursivamente para legitimar estrategias de prevención, inscribiendo el consumo de sustancias en marcos narrativos de riesgo social, protección y control. Desde una perspectiva longitudinal, el análisis del escenario posibilita además identificar continuidades y reconfiguraciones narrativas a lo largo del tiempo, mostrando cómo los contextos invocados por las políticas se ajustan a distintas coyunturas sin alterar necesariamente los supuestos de fondo que organizan la intervención estatal (Lanza 2017).

- b. *Personajes*: Refiere a los actores que encarnan roles, permitiendo identificar héroes, víctimas y villanos. Los personajes corresponden a los actores narrativos a través de los cuales las políticas públicas atribuyen roles, responsabilidades y posiciones morales en relación con el problema público. En el enfoque narrativo, los personajes corresponden a construcciones que simplifican la complejidad social y permiten organizar el relato en términos comprensibles y persuasivos (McBeth y Pearsall 2019). A partir de estas construcciones, las políticas asignan roles diferenciados (tales como héroes, víctimas, villanos o sujetos en riesgo) que orientan la interpretación del problema y legitiman determinadas formas de intervención estatal.

En el análisis de políticas públicas, la identificación de personajes resulta central, ya que permite observar cómo el Estado distribuye responsabilidades y define quiénes requieren protección, corrección o control, y quiénes aparecen como actores legítimos para intervenir (Schneider e Ingram 1997). En el campo de las políticas de prevención del consumo, en específico, esta dimensión adquiere especial relevancia, dado que la juventud suele ser narrada predominantemente como población vulnerable, incompleta o en riesgo, con una presencia limitada como sujeto activo de derechos o de agencia, mientras el Estado se posiciona como figura adulta, experta y tutelar.

- c. *Trama*: Hace referencia a la secuencia causal que explica tanto el origen como la solución al problema, las cadenas de sentido y las relaciones de poder. La trama refiere a la secuencia narrativa que organiza los hechos, establece relaciones causales y explica el origen y la evolución del problema público, así

como las vías legítimas para su resolución. En el ENPP, la trama cumple una función central, ya que estructura el relato mediante cadenas de causa–efecto que simplifican fenómenos complejos y orientan la interpretación del problema (Stone 2012). A través de la trama, las políticas públicas no solo describen una situación, sino que construyen explicaciones sobre por qué ocurre, a quién se atribuyen las causas y qué tipo de intervención resulta necesaria, naturalizando determinadas lecturas y desplazando otras posibles.

En el campo de la prevención del consumo de sustancias, las tramas institucionales suelen organizarse en torno a narrativas que vinculan el consumo con el riesgo, la desintegración social o la amenaza al orden, proponiendo secuencias causales que conducen a la intervención temprana como solución preferente. Este tipo de tramas tiende a individualizar el problema, privilegiando explicaciones centradas en conductas, decisiones o déficits personales, y relegando factores estructurales, contextuales o relacionales que también inciden en el consumo (Hernández y Ramírez 2012). Desde una perspectiva longitudinal, el análisis de la trama permite identificar patrones narrativos dominantes y sus reconfiguraciones a lo largo del tiempo, mostrando cómo, aun cuando se modifican los acentos o los lenguajes empleados, persisten esquemas causales relativamente estables que orientan las estrategias de prevención (Lanza 2017).

d. *Moraleja*: Se refiere a los resultados o soluciones que la política considera legítima, expone la visión del mundo y la ideología implícita en la narrativa estatal. La moraleja corresponde al cierre normativo del relato, en el que la política pública define explícita o implícitamente qué soluciones son consideradas legítimas y deseables frente al problema narrado. En el ENPP, la moraleja cumple la función de orientar la interpretación moral del conflicto y de legitimar determinadas formas de intervención estatal, presentándolas como respuestas necesarias, razonables o inevitables (McBeth et al. 2018). Por tanto, lejos de constituir una simple conclusión técnica, la moraleja expresa la ideología subyacente de la política pública, en tanto condensa valores, supuestos y juicios sobre la responsabilidad, la normalidad y el orden social.

Aplicado al campo de las políticas de prevención del consumo de sustancias, las moralejas institucionales suelen estructurarse en torno a la idea de que el fortalecimiento de la prevención, la vigilancia y la corrección temprana de conductas constituyen las vías más adecuadas para enfrentar el problema, reforzando narrativas de cuidado que coexisten con prácticas de control. Este cierre narrativo contribuye a naturalizar

determinadas soluciones, al tiempo que limita la visibilidad de enfoques alternativos centrados en la autonomía, la participación juvenil o las condiciones estructurales del consumo. Tal como señalan Estévez y Páez (2020), estas moralejas operan como mecanismos de legitimación simbólica de la acción estatal, mientras que estudios críticos sobre políticas de drogas han evidenciado cómo tales cierres narrativos reproducen lógicas paternalistas y tutelares, aun en marcos que apelan a la salud y los derechos (Boiteux y Pádua 2011).

En conjunto, el análisis de estos elementos permite comprender la lógica moral y simbólica de las políticas públicas, mostrando como cada documento produce y refuerza significados culturales. En el contexto ecuatoriano, encontramos narrativas recurrentes: “La juventud como vulnerable”, “El Estado como sujeto de saber, adulto”, “El consumo como amenaza social” o “La familia como garante moral”. Estos patrones narrativos, construyen una moral política que legitima las formas de control social y define fronteras entre lo que es correcto e incorrecto. En el presente estudio este enfoque permite analizar el relato presente en las políticas, planes y programas de prevención del consumo, la carga narrativa, ideas acerca de lo juvenil y patrones presentes.

Para la organización del análisis documental, se identificaron ejes narrativos dominantes y elementos narrativos secundarios, entendidos como componentes del relato institucional que estructuran el sentido de las políticas y los que lo complementan o matizan, acorde al siguiente detalle:

Tabla 3  
**Estructura narrativa de los documentos analizados.**

| <b>Documento</b> | <b>Escenario<br/>Tipo de<br/>relato</b> | <b>Eje<br/>narrativo<br/>central</b> | <b>Elementos<br/>narrativos<br/>complementarios</b> | <b>Personajes.</b> | <b>Trama</b> | <b>Moraleja</b> |
|------------------|---|--------------------------------------|---|--------------------|--------------|-----------------|
|                  |   |                                      |   |                    |              |                 |

Elaboración propia

#### **4. Corpus documental y criterios de selección**

La unidad de análisis estuvo constituida por los fragmentos textuales en los que se hace referencia explícita o implícita a la juventud dentro de los documentos seleccionados. Si bien el análisis consideró cada documento en su conjunto para comprender su marco general, el trabajo interpretativo se concentró en aquellas secciones donde se delimita, caracteriza o posiciona a la juventud como sujeto de intervención.

El corpus documental se compone de los siguiente instrumentos normativos y programáticos:

1. La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (2015)
2. Programas del Ministerio de Salud
3. Planes de Prevención del Ministerio de Educación
4. Otros documentos oficiales de carácter público

La inclusión de los documentos se definió a partir de los siguientes criterios:

1. Ser de carácter público y oficial (leyes, planes y programas institucionales).
2. Abordar explícitamente la prevención del consumo de sustancias sujetas a fiscalización o a la juventud como público objetivo.
3. Estar comprendidos dentro del período 2013–2023.

## **5. Procedimiento analítico**

El procedimiento analítico se diseñó específicamente para el análisis documental de políticas públicas, en coherencia con el Enfoque Narrativo de las políticas públicas (ENPP), y se orientó a la identificación e interpretación de las estructuras narrativas institucionales presentes en los documentos seleccionados.

El proceso analítico se desarrolló en cuatro momentos sucesivos:

1. Lectura exploratoria integral del corpus documental, orientada a identificar la presencia y frecuencia de referencias a la juventud en los documentos.
2. Codificación inicial de fragmentos relevantes, registrando expresiones, categorías y atributos asociados a la juventud.
3. Agrupación y organización temática, mediante la construcción de matrices analíticas que permitieron identificar configuraciones narrativas recurrentes.
4. Interpretación de las categorías emergentes, orientada a comprender los sentidos predominantes y las implicaciones simbólicas derivadas de dichas configuraciones.

Este proceso fue de carácter iterativo, permitiendo revisar y ajustar las categorías conforme avanzaba la lectura analítica. Las categorías operativas descritas (enfoque de prevención, modelo de salud, construcción de juventud, formas de intervención, actores y responsabilidad), constituyen herramientas analíticas para la revisión del corpus documental. A partir de su aplicación se identifican configuraciones narrativas más

amplias que estructuran el relato institucional sobre juventud, las cuales se presentan en el capítulo de resultados.

Cabe mencionar que las categorías narrativas fueron construidas de manera inductiva, a partir de los patrones recurrentes identificados en el corpus documental, aunque dialogaron de forma constante con el marco teórico desarrollado en el capítulo primero. Esta articulación permitió mantener coherencia conceptual sin imponer categorías externas de forma rígida. Por otro lado, la interpretación de las implicaciones simbólicas se sustentó en la identificación de los supuestos, énfasis y posicionamientos que emergen de las narrativas institucionales. En este sentido, el análisis más que orientarse a evaluar la eficacia de las políticas, buscó comprender los marcos de significado que orientan la forma en que la juventud es delimitada como objeto de intervención estatal.

## 6. Categorías y subcategorías de análisis

Para el análisis documental y la construcción de categorías, se consideran los siguientes criterios, en el orden que se detallan en las tablas 4 hasta la tabla 8. Estas categorías derivan de la estructura narrativa de las políticas públicas, permitiendo identificar ejes de sentido, personajes, trama y orientaciones valorativas presentes en los documentos analizados.

### 6.1. Enfoque de prevención

La perspectiva dominante en el documento para definir la prevención se distingue en: conductual, centrada en derechos, moralizantes, coexistencia de enfoques.

Tabla 4

#### Enfoque de prevención: subcategorías de análisis

| Subcategorías        | Remitida a  | Implicaciones   |
|----------------------|---|---|
| Conductual           | Formación de hábitos, retrasar el inicio de consumo, entrenamiento en “habilidades para la vida”,   | Al determinar un enfoque conductual o de tipo moralizante, se deja fuera a los determinantes sociales, los derechos, aunque se señalen y declaren no son parte del esquema. |
| Centrado en derechos | Mirada de la juventud como sujeto de derechos, determinación de mecanismos de participación existentes más allá de la nominación de los mismos. | Si existen mecanismos centrados en derechos, se debe explicitar su aplicación y participación.  |
| Moralizante          | La corrección de la conducta (uso y consumo)  |   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | a través de la formación en valores, enfoque en “buenas costumbres”, implicación de familia y escuela como agente de control social, la abstinencia como camino único. |  |
|--|--|--|

Elaboración propia

## 6.2. Modelo de salud

Identifica la determinación del marco sanitario subyacente en cada documento revisado, si se centra en promoción de la salud, biomédico o reducción de riesgos y daños (RRD), así como la presencia o ausencia de la salud mental.

Tabla 5

### Modelo de salud: subcategorías de análisis

| Subcategorías                | Remitida a  | Implicaciones:   |
|------------------------------|---|--|
| Promoción de la salud        | Entornos, capacidades y factores protectores existentes (escuela, familia y comunidad), fortalecimiento de capacidades.                 | Determinar la existencia del marco predominante, si existen o no desplazamiento de otros enfoques. |
| Biomédico                    | Adicción/ enfermedad, necesidad de diagnóstico y derivación, existencia de protocolos clínicos; prevención desde la lógica asistencial. |  |
| Reducción de riesgos y daños | Admisión de que los consumos existen, enfoque en reducir los daños causados a los usuarios.   |  |
| Salud mental                 | Presencia o ausencia en el enfoque de prevención.   |  |

Elaboración propia

## 6.3. Construcción de la juventud

Se asocia a miradas de juventud presentes en cada texto.

Tabla 6

### Construcción de la juventud: subcategorías de análisis

| Subcategoría       | Remitida a  | Implicaciones  |
|--------------------|---|--|
| Tutelada/en riesgo | Determinar a la juventud como población prioritaria, que necesita/ requiere protección, Con necesidad de formación para evitar riesgos por su vulnerabilidad. | Determinar si el joven es un sujeto que debe ser corregido—lo que llevaría a una prevención moralizante—o si es un sujeto con posibilidad de |

|               |   |  |
|---------------|---|--|
| Problema      | Homogeneización de la juventud como problema, mirada desde la desviación y carencia del ser joven, patologización | incidir en los procesos de prevención previstos. |
| Sujeto activo | Si son coparticipes de la construcción de políticas, planes o programas, si existen espacios de codecisión        |  |

Elaboración propia

#### 6.4. Formas de intervención institucional

Los modelos de intervención presentes o, en su defecto, lo que se infiere a partir de las prácticas señaladas en cada documento revisado.

Tabla 7

##### Formas de intervención institucional: subcategorías de análisis

| Subcategorías          | Remitida a   | Implicaciones   |
|------------------------|--|---|
| Control social         | Existencia de vigilancia, mecanismos de sanción, campañas unidireccionales                                       | Determinar si existen brechas narrativas, tensiones entre la promulgación de derechos y prácticas enfocadas en la corrección. |
| Educación en valores   | Charlas enfocadas en valores, guías de “formación del carácter”.   |   |
| Participación conjunta | Mecanismos de diseño conjunto, vinculantes con la juventud (comités con voto, presupuestos participativos, etc.) |   |

Elaboración propia

#### 6.5. Actores y responsabilidad

Define donde se ubica la responsabilidad del uso y consumo de sustancias; así como el grado de voz juvenil en los documentos analizados.

Tabla 8

##### Actores y responsabilidad: subcategorías de análisis

| Subcategorías          | Remitida a   | Implicaciones   |
|------------------------|--|---|
| Individual/ familiar   | Si la carga del uso y consumo recae en la decisión personal, o a lo sumo en la familia.  | Determinar la responsabilidad asignada en los documentos, si es individual se reproducen estigmas |
| Estructural            | Reconocimiento de factores estructurales como la pobreza, la exclusión, oportunidades existentes, violencia y reconocimiento de las trayectorias de la juventud y su contexto. |   |
| Voz presente o ausente | Si predomina la voz institucional o estatal, o se  |   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | da lugar a otras voces y actores en la mirada de la prevención. |  |
|--|---|--|

Elaboración propia

La combinación de ambos cuadros permite una lectura más completa del material examinado: el primero organiza los contenidos en categorías analíticas, mientras que el segundo permite identificar patrones narrativos y ejes de sentido que estructuran la forma en que políticas, planes y programas construyen su mirada preventiva. Diferenciando la perspectiva institucional y el enfoque preventivo predominante.

Asimismo, se busca: a) identificar cómo se construye narrativamente la figura del adolescente o joven destinatario de los documentos; b) examinar si el contexto social, comunitario e institucional es considerado parte de la estrategia de prevención o si la responsabilidad se atribuye únicamente al joven o a su núcleo familiar en relación con el consumo problemático; c) reconocer la presencia, visibilidad y jerarquización de los distintos actores implicados, estableciendo quiénes son incluidos y quiénes permanecen invisibilizados en las narrativas institucionales.

## Capítulo tercero

### Narrativas institucionales sobre la juventud en las políticas públicas de prevención de consumo de sustancias

#### 1. Resultados del análisis del contexto político-normativo del Ecuador en el período 2013–2023

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un punto de inflexión al redefinir el abordaje del consumo desde un enfoque de salud pública, consagrado en su artículo 364. Esta disposición permitió reconocer al consumidor como sujeto de atención sanitaria y no como delincuente, lo que abrió paso a un proceso de despenalización progresiva del uso personal (Kuri y Vélez 2021). En ese marco, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes (CONSEP), hasta entonces organismo rector en la materia, inició un proceso de reestructuración institucional.

Una de las principales expresiones normativas de este cambio fue de la Resolución 001-CONSEP-CD.2013, que estableció cantidades umbral para diferenciar el uso personal de microtráfico, evitando así la criminalización de consumidores. No obstante, en 2015 se produjo una inflexión regresiva: tensiones políticas derivaron en una reformulación de estas tablas, reduciendo la brecha entre consumo y microtráfico, lo que reintrodujo elementos punitivos al marco normativo (Paladines 2016).

Ese mismo año se promulgó la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas sujetas a Fiscalización, que, aunque redujo las cantidades umbral, planteó una nueva institucionalidad basada en un enfoque integral, centrado en los derechos humanos y la salud (Kuri y Vélez 2021). En virtud de esta ley, se creó la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED) en 2016, encargada de coordinar, evaluar e implementar de políticas públicas en la materia.

La SETED estuvo respaldada por el Comité Interinstitucional de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (Registro Oficial No. 944, 14 de febrero de 2017), que articulaba a ministerios clave (entre otros, Salud, Educación, Inclusión Social, Interior, Justicia) bajo la dirección de la Presidencia. Sin embargo, diversos autores coinciden en señalar que la intervención de la SETED se inclinó hacia el

control más que hacia la prevención sustantiva del consumo (Álvarez Velasco 2019; Paladines 2016; Kuri y Vélez 2021).

En 2018, el Decreto Ejecutivo No. 426 dispuso el cierre de la SETED, traspasando sus funciones al Ministerio de Salud Pública (prevención y atención) y al Ministerio del Interior (seguridad y represión del microtráfico). Esta reestructuración marcó un retorno a una perspectiva fragmentada y sectorial, donde el consumo volvió a ser tratado desde una lógica biomédica y de seguridad, sin una articulación intersectorial efectiva (Kuri y Vélez 2021).

Por otro lado, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI, 2014) desarticuló el sistema de protección intergeneracional, suprimiendo instancias especializadas como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Esta medida generó vacíos institucionales en la formulación de políticas dirigidas específicamente a jóvenes, en particular en el ámbito de la prevención del consumo (Ecuador 2016). A este panorama se sumaron factores contextuales críticos, como la pandemia de COVID-19 y el incremento de la violencia asociada al tráfico de sustancias desde el 2020. Estos fenómenos reforzaron una representación de la juventud asociada al riesgo, al delito y a la marginalidad, consolidando una narrativa que, como señala Álvarez Velasco (2019) funciona como “idea sedimento”, es decir, una matriz persistente que dificulta el desarrollo de políticas preventivas inclusivas, interseccionales y basadas en derechos.

Durante la pandemia y en el período posterior, las prioridades políticas y sociales del país se enfocaron en sanear las finanzas públicas, reactivar la economía y fortalecer el sistema de salud (Alava y Guevara 2021). La crisis sanitaria dejó en evidencia fragilidades estructurales en múltiples ámbitos. En el sector educativo, el confinamiento y la transición a la enseñanza en línea representaron un desafío considerable, pues muchos hogares carecían de un acceso adecuado a internet, lo que profundizó las brechas sociales y de aprendizaje (Torres-Toukoumidis et al. 2021). En el artículo: “Una narrativa crítica de preparación y respuesta a la pandemia” (Alava y Guevara 2021) destacan la necesidad de disponer de planes estratégicos que vayan más allá de las emergencias sanitarias, sino que contemplen mecanismos para prever y gestionar posibles crisis futuras.

## 1.1 Cuerpos normativos y programas analizados



Figura 1. Línea de tiempo de documentos analizados  
Elaboración propia

El corpus documental seleccionado para el presente estudio, como se presenta en la Figura 1, está conformado por instrumentos normativos, planes y programas que inciden directa o indirectamente en la configuración de políticas públicas orientadas a la prevención del consumo de sustancias sujetas a fiscalización y a la atención de la población joven en Ecuador. El análisis de estos documentos se realizó en base a las identificadas para esta investigación. En cada caso, se examinaron la estructura normativa y textual, las orientaciones metodológicas, el lenguaje institucional empleado y las formas de interpelación dirigidas al sujeto joven. Este enfoque permitió identificar no solo el contenido explícito de los instrumentos, sino también los marcos narrativos y simbólicos que sustentan las políticas y programas revisados, aportando así una visión integral sobre la manera en que se construyen y comunican las estrategias preventivas dirigidas a juventud.

## 2. Resultados del análisis del corpus documental: configuraciones narrativas emergentes sobre juventud

En esta sección se presenta el análisis del corpus documental a partir de las configuraciones narrativas identificadas en el estudio. El examen transversal de leyes, planes, acuerdos y programas permitió reconocer patrones de sentido relativamente

estables en la manera en que el Estado construye discursivamente a la juventud en el campo de la prevención del consumo de sustancias.

El análisis se sustentó en las categorías operativas definidas en el capítulo metodológico: enfoque de prevención, modelo de salud, construcción de la juventud, formas de intervención, actores y responsabilidad, que sirvieron como mecanismos y herramientas de codificar y estructurar el corpus.

Además de las diferencias en el contenido normativo y la orientación programática entre los documentos, el análisis reveló la presencia de configuraciones narrativas recurrentes que existen en la totalidad de las políticas investigadas. Estas configuraciones difícilmente son indicativas de un documento en particular, sino que surgen de la emergencia continua de ciertos atributos, roles y posiciones de la juventud en un contexto institucional particular. El análisis permitió identificar cuatro narrativas dominantes:

1. Juventud como población en riesgo
2. Juventud como sujeto de prevención
3. Juventud como grupo vulnerable
4. Juventud como actor responsable

En las siguientes secciones, se realiza un análisis en cada una de estas configuraciones, explorando la presencia de estas configuraciones dentro del corpus, su construcción narrativa y sus ramificaciones en la narrativa estatal.

### **2.1. Juventud como población en riesgo**

La categoría narrativa de juventud como población en riesgo se refiere a aquellas configuraciones institucionales en la que la juventud es construida como grupo etario intrínsecamente expuesto a amenazas asociadas al consumo de sustancias. En esta historia, el riesgo no se considera como un evento único, sino como una condición presente en la realidad juvenil, a través de la edad, la transición del ciclo de vida y contextos sociales específicos.

Una configuración narrativa recurrente en el corpus es aquella que retrata a la juventud como un grupo demográfico y etapa vital expuesta a factores que conducen a altos niveles de comportamiento que propician el consumo. El riesgo no es una ocurrencia contextual o contingente, sino una condición estructural asociada a la edad y socialización de los jóvenes. Desde la lógica del ENPP, esta construcción ubica a la juventud en rol de personaje en riesgo dentro de una trama preventiva en la que el Estado asume el papel de

protector y regulador. El consumo de sustancias se muestra como una amenaza latente que puede materializarse sino se aborda lo suficientemente pronto.

En los documentos analizados, el mensaje ha sido referido muchas veces y en varios documentos de nivel normativo. El Acuerdo Ministerial 0444 del Ministerio de Educación (2012), por ejemplo, incorpora la prevención en el entorno escolar con una narrativa que habla de control y orientación en las escuelas. Allí, la juventud se concibe como una población en evolución que necesita ser constantemente acompañada para prevenir desviaciones que puedan poner en riesgo el orden institucional. Se asume que el riesgo está relacionado implícitamente con la edad y el contexto escolar; se forma una historia disciplinaria donde la prevención se define como vigilancia y corrección. En una dirección recíproca, a los niños, adolescentes y jóvenes se les ha dado el estatus prioritario en la política pública: La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (2015) y en el Plan Nacional de Prevención y Control Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas 2017–2021. Aunque esta priorización está enmarcada en el lenguaje de protección, el énfasis continuo en la edad de inicio del consumo y la necesidad de retrasar la primera exposición a sustancias construye un argumento en el que los jóvenes se colocan categóricamente en una categoría de riesgo por adelantado. Esta noción se lleva aún más lejos por la Ley Orgánica Contra el Consumo de Drogas y el Microtráfico (2020), que define a la juventud como un grupo prioritario en los enfoques de prevención y control.

Aunque se basa en aspectos del discurso de salud pública, el enfoque en la prevención del riesgo a menudo oscurece las nociones de la agenda juvenil, colocando a los jóvenes en la posición mayormente receptiva de la acción estatal. El “Educar es Prevenir: Plan Nacional de riesgos Psicosociales en el Sistema Educativo” (2023) pone la reducción de factores de riesgo como uno de sus temas principales. Reconocer comportamientos de riesgo temprano, la vigilancia de la sociedad en general y el fomento del “uso adecuado del tiempo libre” ha re-enfatizado que los jóvenes enfrentan constantemente amenazas que deben prevenirse de incidentes externos.

La mención de mecanismos de monitoreo adicionales también sostiene un imaginario en el que el riesgo no solo es prevenible, sino también monitoreado. Cuando se leen en su conjunto, estos documentos construyen un marco institucional en el que la juventud se presenta como un personaje cuya característica definitoria es la exposición al peligro.

En este contexto, la noción del riesgo establece una narrativa anticipatoria que posiciona a la juventud como una población vulnerable cuya defensa se convierte en objetivo primordial para la acción estatal. De este modo, esta construcción narrativa no solo identifica un posible daño asociado al consumo de drogas, sino que configura una manera específica de comprender a la juventud dentro del marco de la acción pública. Al posicionar a los jóvenes principalmente en clave de riesgo, las políticas públicas anticipan escenarios de vulnerabilidad futura y justifican intervenciones tempranas orientadas a orientar, acompañar o prevenir determinadas conductas. En este sentido, la prevención se presenta como una estrategia protectora, pero también como un marco que delimita expectativas sobre el comportamiento juvenil y prioriza la gestión individual del riesgo. Por tanto, la juventud es configurada simultáneamente como sujeto a resguardar y como destinataria de regulación, lo que revela que la noción de riesgo no solo describe una condición, sino que contribuye a definir el lugar político y simbólico que los jóvenes ocupan en el campo de las políticas de drogas.

## **2.2. Juventud como sujeto de prevención**

La categoría narrativa juventud como sujeto de prevención puede definirse por las configuraciones donde los jóvenes son considerados participantes activos en procesos que busca minimizar y evitar el uso y consumo de sustancias. Aquí, los jóvenes no son vistos como una amenaza o como desviación abyecta o inminente, sino como un actor en formación que desarrolla capacidades reflexivas y toma decisiones informadas en un entorno con presencia familiar e institucional.

Al contrario que en la narrativa anterior, se evidencia un cambio: los jóvenes ya no solo se definen como susceptibles al peligro, sino que se posicionan como personas que pueden introducir intervención preventiva. El Programa Educando en Familia constituye un ejemplo relevante de esta configuración.

En este documento, el aparato institucional reconoce a la juventud como una prioridad y un grupo demográfico vulnerable, pero no lo equipara con un concepto como “riesgo permanente” o el arquetipo de una “juventud desviada”. Los adolescentes son representados como sujetos activos capaces de reflexionar sobre sus elecciones, favoreciendo una construcción menos estigmatizante y más situada de la juventud (Ecuador MINEDUC 2020).

Narrativamente, a partir del análisis, el programa se mueve de una perspectiva preventiva a una doméstica y relacional. La familia se construye como un espacio único

para la generación de valores, la gestión de comportamientos y la prevención del consumo de sustancias. El problema no es solo una cuestión de comportamiento juvenil, está inscrito en la vida cotidiana del hogar, enfatizando la responsabilidad compartida en la protección y el desarrollo general de niños adolescentes,

Madres, padres y cuidadores asumen el rol de cuidado y prevención, al igual que el estado, ofreciendo pautas pedagógicas, materiales y apoyo técnico. Asimismo, el programa “Educar para Prevenir” combina una narrativa pedagógica-preventiva en la que la educación proporciona el principal medio para anticipar y reducir el consumo de sustancias en adolescentes y jóvenes. Este escenario narrado se sitúa en gran medida en el sistema educativo, un paisaje diseñado para ser el sitio principal para la difusión de conocimientos, valores y prácticas que se consideran protectoras.

La juventud no se trata como un problema sino como el receptor de procesos de formación para reforzar habilidades y competencias. Sin embargo, aunque esto da cuenta de cierto margen de agencia juvenil, el énfasis sigue siendo en gran medida en la formación y orientación desde experiencias adultas. La prevención se articula como un proceso estructurado, mediante el cual se cultiva la agencia de los jóvenes para la toma de decisiones dentro de parámetros definidos institucionalmente. Por lo tanto, aunque el aspecto estigmatizante en otras configuraciones narrativas se reduce, la relación sigue siendo desequilibrada con el Estado y la familia manteniendo la autoridad y dirección. Así, en este marco, la juventud es presentada como un sujeto capaz de decidir y proyectarse, pero dicha agencia se ejerce dentro de límites previamente definidos por marcos institucionales que orientan qué decisiones se consideran adecuadas y cuáles requieren corrección. La prevención, así considerada, establece parámetros normativos sobre el comportamiento esperado y, aunque esta configuración narrativa atenúa visiones abiertamente estigmatizantes, mantiene una relación asimétrica en la que el Estado y la familia continúan ocupando el lugar de guía y supervisión. De este modo, la juventud es reconocida como actor en formación, pero su autonomía aparece condicionada por un horizonte institucional que delimita las formas legítimas de ejercerla.

### **2.3. Juventud como grupo vulnerable**

La categoría narrativa juventud como grupo vulnerable se refiere a aquellos arreglos institucionales en los que se determina explícitamente que la juventud es la población prioritaria en una situación de vulnerabilidad estructural. Aquí, la

vulnerabilidad no se limita a la amenaza del consumo, sino que también se presenta como una condición social que legitima la intervención estatal preferencial.

A diferencia de la narrativa de riesgo que se basa en la anticipación del dolo, la vulnerabilidad se identifica normativamente y se le otorga un estatus legal y programático.

La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (2015) estipula en sus artículos que la juventud constituye una población prioritaria en situación de vulnerabilidad (cap. I, art. 4, sección e; cap. II, art. 8). En esta versión, la categoría de vulnerabilidad opera como in argumento para la acción estatal, haciendo de los jóvenes los destinatarios deseados de programas preventivos y protectores. La juventud se encuentra asociada a una condición que demanda atención específica, lo que hace que la representación institucional sea más sólida: donde el consumo de sustancias está vinculado de alguna manera con la fragilidad social.

De hecho, el artículo 17, referido a “formar sujetos responsables de sus actos y fortalecer sus relaciones sociales”, da lugar a una lógica normativa que gira en torno a la formación de subjetividades. La prevención es más que no consumir; se entiende como un proceso de comportamiento pautado y socialización supervisada. Desde este punto de vista, la vulnerabilidad no solo describe una situación, sino que es un dominio de intervención pedagógica y disciplinaria en la juventud.

Esta construcción se refuerza en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (2016), que describe repetidamente a la juventud como un grupo vulnerable y destinatario de programas específicos. Aunque el discurso institucional incluye un relato de protección y atención integral, sin embargo, la narrativa dominante no posiciona a la juventud como sujeto político autónomo, simplemente representa a una población que necesita ser dirigida, orientada y supervisada. La agencia juvenil se presenta como secundaria a las actividades técnicas e institucionales para reforzar una relación asimétrica entre el Estado y los jóvenes.

Nuevamente, en el Acuerdo 031 del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la historia institucional gira en torno a la lógica de la asistencia: el Estado emerge como protector y proveedor de cuidados, mientras que niñas, niños, adolescentes y jóvenes parecen principalmente vulnerables y necesitadas de apoyo, contención y orientación especializada. La trama construida asocia el consumo con situaciones de

inestabilidad social, fragilidad familiar y ausencia de redes de apoyo, justificando intervenciones orientadas al acompañamiento psicosocial, la restitución de derechos y la protección integral.

Pero, de hecho, este relato, por mucho que evite mecanismos abiertamente punitivos y reconozca los determinantes sociales del consumo, también busca reforzar una asociación entre juventud y vulnerabilidad. Al enfatizar trayectorias en las que hay fragilidad en la experiencia juvenil y relegar experiencias de otros jóvenes que no siempre encajan en el marco de precariedad estructural, esta asociación puede confinar una comprensión del fenómeno en su diversidad. Este tipo de narrativa institucional se cierra con la moraleja de que la intervención social temprana, la provisión de servicios de protección y el acompañamiento equivalen a los enfoques apropiados para el consumo. A pesar de estar revestido en un lenguaje de derechos y cuidado, la historia mantiene un enfoque tutelar donde la juventud se ve principalmente como un objeto de protección y no como un sujeto pleno de elección y participación.

A partir de lo anterior, la juventud es situada como destinataria prioritaria de cuidado y protección, lo que refuerza la legitimidad de intervenciones tempranas y dispositivos de acompañamiento. Sin embargo, aun cuando el discurso incorpora referencias a derechos y bienestar, la narrativa mantiene una orientación tutelar que privilegia la protección sobre la participación. La vulnerabilidad, en este punto, se convierte en el rasgo central desde el cual se define a los jóvenes, delimitando su margen de autonomía y ubicándolos principalmente como receptores de acción estatal. Por tal motivo, la política pública construye una imagen de juventud que requiere resguardo constante, consolidando una relación donde el reconocimiento de derechos coexiste con una regulación persistente de sus decisiones y trayectorias.

#### **2.4. Juventud como actor responsable**

La categoría narrativa juventud como actor responsable se refiere a aquellas configuraciones institucionales en las que los jóvenes son construidos no solo como receptores de intervención, sino como sujetos capaces de agencia participación y responsabilidad colectiva en la vida social.

La juventud en el contexto de esta narrativa es, por tanto, un titular de derechos, un actor legítimo en la esfera pública. El trabajo narrativo sobre la Ley de Juventudes permite identificar un profundo replanteamiento de la narrativa estatal; que ya no

considera a la juventud como una población en riesgo, sino que la reconoce, al menos a nivel institucional, como un sujeto de derechos, participación y desarrollo a gran escala.

La Ley de Juventudes muestra un reencuadre en el relato estatal; aquí la juventud pasa a ser reconocida como sujeto de derechos, participación y desarrollo integral, y la ciudadanía juvenil se convierte en una categoría ampliada en el discurso de la ley. Sin embargo, es importante diferenciar entre la titularidad de derechos explícitos en la norma y el ejercicio material de los mismos.

Esto produce un desplazamiento del Estado tutelar hacia uno garante de derechos de la juventud, postulándose como articulador interinstitucional y promotor de oportunidades para este grupo social. La agencia de la juventud es reconocida, pero se encuentra mediada; se convierte en interlocutora dentro de marcos definidos de acción y participación.

Este relato amplía el escenario: la ciudadanía se convierte en el marco estructurante del discurso sobre la juventud; la inclusión social pasa a ser el principio organizador de la premisa y aparece la corresponsabilidad estatal y social, así como el reconocimiento de la diversidad juvenil y de los determinantes sociales.

El desplazamiento de responsabilidad desde lo individual hacia la inclusión de determinantes estructurales posiciona a la juventud como un actor responsable de sí mismo; pese a ello, el desplazamiento del consumo de un enfoque conductual es solo parcial y, aunque se ve el consumo como un fenómeno situado y el escenario incluye la corresponsabilidad estatal y social, la agencia juvenil sigue siendo promovida bajo regulación estatal.

Este encuadre, aunque aparece en los documentos, coexiste con la lógica regulatoria y, con una participación juvenil habilitada pero delimitada; si bien existe un reconocimiento simbólico, el poder no se redistribuye y, aunque el discurso se amplía, la transformación estructural no se generaliza. Pese a ello, se amplía el horizonte de sentido sobre la juventud, lo cual abre una fisura para considerar la transición hacia políticas más inclusivas, visibilizando, a su vez, la distancia existente entre la narrativa normativa y su operativización.

### **3. Sentidos y posicionamientos asignados a la juventud**

El análisis narrativo de los documentos emitidos entre 2013 y 2023 permite identificar los sentidos predominantes que el relato estatal asigna a la juventud en el campo de la prevención del consumo de sustancias. Nos muestra que la política pública

en la prevención del uso de sustancias no se implementa solo como herramienta de intervención técnica, sino como producción simbólica que involucra la creación de ciertos significados sobre la juventud, definiciones dentro de un marco institucional, y la organización de una relación específica entre el Estado y la juventud.

Las leyes, regulaciones, planes, acuerdos ministeriales y programas implementados entre 2013 y 2023 no desarrollan, de ninguna manera, una imagen única de la juventud, según los documentos revisados. En cambio, producen algo así como una imagen conflictiva que oscila entre la vulnerabilidad, el riesgo, el llamado a proteger, la responsabilidad personal y la comprensión formal de los derechos.

Estas configuraciones no siguen una línea recta, y no se suplantán entre sí, sino que se superponen y cohabitan, lo que refleja una transición narrativa que aún no ha alcanzado su conclusión. En el ENPP, el Estado emerge como el centro narrativo que nos dice cuál es el problema del consumo (sus causas), quiénes son los personajes (quiénes que se supone que deben ser) y cuáles deben ser las soluciones (que se proporcionarán). En esta historia, el consumo se convierte en la amenaza mientras que la juventud se crea como el personaje a guiar, corregir salvaguardar o gestionar.

El movimiento descrito en las estructuras narrativas –desde la narrativa moral disciplinaria (2012-2015), a la técnica institucional (2016-2020), a la emocional pedagógica (2021-2023), y finalmente a la comunitaria política (2023)– demuestra que, aunque el lenguaje cambia, el argumento estructural permanece inalterado. La prevención sigue siendo un mecanismo para legitimar el poder estatal, y la juventud sigue siendo principalmente un mecanismo de intervención.

En un marco organizativo, la forma en que estos significados se asocian con la juventud puede desglosarse en tres posiciones que cubren todo el corpus:

### **3.1. Los jóvenes como sujetos de regulación**

Uno de los resultados más perdurables es la composición de los jóvenes como objetos de regulación. Esta regulación puede manifestarse de varias formas –disciplinaria, legal, de salud, emocional, comunitaria– pero sigue estructurada en torno a un tema central que la juventud es el objeto de acción. La narrativa es particularmente moralista y disciplinaria en el Acuerdo Ministerial 0444 (2012). Describe la escuela como un ámbito legítimo de control y transformación positiva.

La juventud aparece como una población en riesgo “en proceso de formación”, sujeta a desviación si carece de contención suficiente. El consumo está implícitamente

ligado a una pérdida de valores y una amenaza al orden educativo. El Estado se presenta como el maestro moral y guardián del orden. Aquí la regulación es visible y correctiva, basada en la vigilancia institucional. A través de la Ley Orgánica de Prevención Integral (2015) y su Reglamento (2016), la narrativa se desplaza hacia un asunto legal-técnico.

El consumo deja de ser pura desviación moral, para inscribirse en el lenguaje de la salud pública y la prevención integral. El artículo 17 al declarar el objetivo “formar sujetos responsables de sus actos” revela la lógica normativa que se pondrá en práctica. Los jóvenes se definen aquí como un grupo vulnerable y receptos de ciertos programas sin ser vistos como un sujeto político autónomo en términos políticos. La prevención a los ojos del *Reglamento* refuerza esta visión: También se enmarca como un cambio de comportamiento, explica el reglamento.

Se centra en la importancia de adoptar buenos hábitos, cambios positivos de comportamiento y buen desarrollo del carácter. La reducción de riesgos y daños toma la forma de política enunciada pero el desarrollo operativo no. Hay una naturaleza técnica de la regulación: protocolos, competencias, coordinación interinstitucional, así como gestión de riesgos. Al mismo tiempo este Plan Nacional 2017-2021 extiende el escenario al bienestar y desarrollo social, pero sigue informado por la lógica anticipatoria.

La prevención está destinada a cambiar comportamientos, desarrollar habilidades para la vida y enseñar a pasar el tiempo con una mente abierta. Se desarrolla la oposición binaria entre proyecto de vida y drogas. Aunque tenemos un uso explícito de la terminología de derechos humanos, las políticas siguen enfocadas en la educación sobre valores y la gestión de riesgos. La supresión de SETED en 2018 es un cambio sistémico que aleja la prevención de la prevención hacia un ámbito de marcos de seguridad y gestión administrativa. Esta lógica tecnocrática se fortaleció con el enfoque en la optimización organizativa e institucional, y la centralización. La juventud se representa implícitamente como un grupo objetivo potencial en una estructura de control difusa.

La Ley Contra el Consumo y el Microtráfico de 2020 reintrodujo el elemento de seguridad con fuerza. La instalación de cámaras en las escuelas, la presencia policial y el control territorial reforzaron la conexión entre consumo y amenaza a la seguridad pública. El consumo se asoció con microtráfico, violencia e inseguridad. La juventud emergió como una población a proteger, pero también como un área de desorden. La regulación se convirtió en observación física.

La regulación en base a la Ley de Salud de 2022 adoptó un carácter biomédico y el consumo se enmarcó como un problema de salud prioritario. Los jóvenes se

representaron como pacientes o usuarios del sistema. La prevención de la salud, el diagnóstico y la rehabilitación se convirtieron en el foco de la respuesta. La medicalización del fenómeno desplazó la atención del mismo, ya que el enfoque se movió hacia factores clínicos en lugar de estructurales.

En el Plan “Educar es Prevenir” de 2023, la regulación se reformuló en una clave emocional. La escuela se convirtió en un dispositivo de regulación psicosocial, fomentando el liderazgo estudiantil y las habilidades socioemocionales, pero dentro de una estructura clara de gobernanza. El control ya no era una forma de corrección externa, sino que se ve como medida de autocuidado. Incluso en programas como “Educando en Familia”, en los que se aprecia y motiva la capacidad de reflexión de los jóvenes, la autonomía sigue mediada por el consejo adulto y la prevención se ubicó en las rutinas cotidianas del hogar, consolidando la responsabilidad parental. En resumen, la regulación no desaparece, se transforma, porque se convierte en un control más refinado, mientras se oculta en el cuidado: de allí que la juventud es, principalmente, un sujeto intervenido.

### **3.2. Juventud como objetivo prioritario**

A lo largo de todo el corpus documental, la juventud es un grupo focal al que se dirige el discurso repetidamente. Está priorización está determinada por la edad de inicio del consumo, la vulnerabilidad de la etapa de la vida y la prevención anticipada. La Ley de 2015, el Plan 2017-2021 y los acuerdos del MIES consideran abiertamente a la juventud como una categoría prioritaria bajo un cierto nivel de vulnerabilidad.

Como se indica en el Plan 2017-2021: retrasar el primer consumo es una medida de evitación contra el desarrollo de un consumo problemático; también es mejor para la prevención. Hay credibilidad en la idea de que la intervención temprana es una de las herramientas más importantes. La juventud se designa como un grupo prioritario bajo los acuerdos del MIES (031 y 026) dentro de los servicios sociales. Pero el consumo se asocia con la exclusión, la ruptura de redes y la desigualdad. Aunque se reconoce la multicausalidad, la intervención busca construir apoyo psicosocial y refuerzo dentro de la unidad familiar.

La Ley de Salud (2022) incluye a niños y adolescentes como grupos especiales de atención prioritaria; la Ley de Juventud (2022) avanza en una consideración explícita de la agencia de los jóvenes: tomar conciencia activamente de ser joven; un sujeto de derechos. Sin embargo, a pesar de la consideración de los consejos consultivos presentes en la ley, estos carecen de un mecanismo claro para asegurar una participación efectiva

en la configuración de políticas preventivas; no existen mecanismos vinculantes establecidos. Este grupo de destinatarios prioritarios sirve a un doble propósito: toma a la juventud como un punto de vista central en la conversación pública, mientras que, en proceso, se les deja aceptando políticas externas a su intervención. En este escenario, la categoría de “objetivo prioritario” otorga visibilidad simbólica a la juventud en el discurso preventivo, posicionándola como eje central de preocupación pública, pero no se traduce necesariamente en incidencia real en la toma de decisiones. De esta manera, la ausencia de mecanismos vinculantes para los espacios consultivos limita la posibilidad de que las voces juveniles influyan de manera sustantiva en la formulación de políticas, manteniendo una participación más declarativa que efectiva. Esta configuración revela una tensión entre reconocimiento y agencia, donde la prioridad asignada no siempre se acompaña de corresponsabilidad en la construcción de las respuestas preventivas.

### **3.3. Juventud como Responsabilidad Compartida**

El discurso de la corresponsabilidad se refuerza, en particular, por el Plan 2017-2021, la prevención se enmarca como una responsabilidad colectiva que incluye al Estado, la familia, la escuela y la comunidad. Se reconocen factores estructurales como la pobreza, la exclusión y la violencia. El consumo se presenta como consecuencia y no como causa. En “Educando en Familia”, la prevención está en el hogar, se fomenta el diálogo y el acompañamiento, en lugar de una actitud punitiva. Sin embargo, la juventud sigue siendo un sujeto en formación. Según el Acuerdo MIES 026 (2023), la implementación de medidas preventivas se convierte en una respuesta unilateral desde el Estado, la familia debe informar en caso de sospechas. La corresponsabilidad se organiza según un marco normativo predeterminado.

Aunque varios actores participaron en su desarrollo, no existe un mecanismo para procesos sostenidos de participación juvenil en el Plan 2017-2021. La corresponsabilidad aumenta los actores, pero no redistribuye el poder de decisión. La juventud es parte de la red preventiva, pero no de la estructura de esta. En esta configuración, la noción de corresponsabilidad amplía el mapa de actores involucrados en la prevención, incorporando a la juventud como parte de una red que articula familia, comunidad e instituciones estatales. Pero, dicha inclusión no se traduce necesariamente en una redistribución efectiva del poder decisorio, porque la participación juvenil aparece vinculada a la ejecución y al cumplimiento de orientaciones previamente definidas, más que a la deliberación sobre sus contenidos y prioridades. Por lo tanto, la narrativa de la

corresponsabilidad construye a la juventud como integrante de la trama preventiva, pero no como sujeto con capacidad estructural de incidencia en su diseño y la ampliación de actores, por tanto, convive con una organización jerárquica que mantiene la conducción estratégica en instancias institucionales adultocéntricas.

### **3.4. Consideraciones finales**

Más allá de las diferencias normativas y programáticas, emerge un metarrelato continuo en el que las personas jóvenes son representadas como sujetos vulnerables y necesitados de tutela, aun cuando el lenguaje institucional se desplace progresivamente desde registros moralizantes hacia enfoque de cuidados, derechos y salud integral.

Desde el ENPP, los documentos revisados pueden leerse como relatos institucionales que producen sentido y legitimidad. En ellos, el Estado se posiciona como narrador, protagonista y garante del orden moral (Estévez y Páez Arenas 2020), mientras que la juventud ocupa lugares variables, pero estructuralmente subordinados dentro de la trama.

El análisis desarrollado permite postular que la juventud habita un espacio político ambivalente y complejo, donde la agencia no se asume fácilmente. Se reconocen como sujetos de derechos y un recurso estratégico, incluso cuando se representa como una entidad vulnerable y con pocos recursos. La transición narrativa identificada –alejándose de la incorrección moral y hacia el riesgo psicosocial y el lenguaje de derechos– no es un retroceso, sino una reconfiguración de la lógica tutelar.

## **4. Efectos simbólicos de las narrativas identificadas**

Las narrativas identificadas no son solo relatos presentes que se pueden leer a través de los documentos estatales, sino también estructuras simbólicas que moldean la realidad en la que se viven los sujetos. En el presente análisis se abordan cinco ejes centrales, mediante los cuales se examinan, en el plano simbólico los efectos del relato institucional sobre la juventud en clave de prevención del consumo de sustancias.

### **4.1. Juventud**

Al hablar de la juventud como “población en riesgo”, se produce institucionalmente la figura del sujeto vulnerable, configurando subjetividades definidas por la amenaza del consumo más que por su agencia social o política. A nivel narrativo, el uso reiterado de categorías como vulnerabilidad, riesgo psicosocial, grupo prioritario a

lo largo de todo el corpus documental genera escenarios en los que el consumo aparece como una amenaza externa que acecha la fragilidad juvenil. De este modo, se instituye simbólicamente un sujeto que requiere protección y prevención frente a entornos concebidos como peligrosos.

Se observa, además, una oposición implícita entre la juventud vulnerable/en riesgo y el Estado protector/salvador. En los documentos revisados no se reconoce a grupos de jóvenes organizados, movilizadas o capaces de acción colectiva autónoma. Esta omisión produce una psicologización del entramado juvenil en la prevención del consumo: el riesgo se localiza en el joven o su entorno inmediato, reforzando la necesidad de tutela constante, infantilizando a la juventud.

Otro efecto se remite a la ubicación de la juventud como víctima potencial del consumo, más que como sujeto con capacidad de decisión y agencia. Lo que desplaza el análisis estructural de la problemática hacia una lectura predominantemente conductual. Como colectivo, los jóvenes ven afectado su lugar en el relato estatal y, por extensión, en la mirada social derivada de éste. Las consecuencias psicosociales pueden incluir la internalización de una identidad de riesgo, la autopercepción como grupo frágil o problemático y la consecuente reducción de la agencia tanto moral como a nivel político.

Si la juventud se configura desde una subjetividad permanentemente vigilada en clave preventiva, cabe preguntarse cómo se habilita su accionar en los planos personal y social.

#### **4.2. Ambigüedad narrativa entre sujeto de derechos y objeto de tutela**

El análisis del corpus documental revela una tensión constitutiva entre el enfoque de derechos declarado y las lógicas tutelares y adultocéntricas que atraviesan la operacionalización de políticas, planes y programas. Aunque los documentos incorporan el lenguaje de derechos humanos y promueven discursivamente la participación juvenil, en sus acciones postuladas se encaminan al control y la tutela.

En el plano simbólico, el enfoque de derechos humanos se retrae hacia un registro técnico centrado en garantías individuales, asumiéndose implícitamente como un asunto de protección o asistencia. Quedan desplazadas las discusiones sobre poder, desigualdades estructurales y disputas políticas presentes. No se trata, por tanto, de negar el enfoque de derechos, sino de examinar cómo es simbolizado por el Estado en clave de prevención del consumo juvenil.

Esta ambigüedad produce efectos tales como una moralización encubierta: se promueve retóricamente una participación juvenil activa que, en la práctica, opera como mecanismo de contención. Existe participación juvenil, pero no incidencia efectiva en la definición institucional de políticas y programas. Se configura así una participación simulada, donde la democratización de los espacios es aparente y el Estado mantiene el control del proceso decisorio. Los resultados se orientan al modelamiento conductual y al control, lo que sugiere una autonomía juvenil limitada. Se construye un doble posicionamiento: sujeto autónomo en el discurso, objeto regulado en la práctica.

En el plano simbólico, esto genera una oscilación entre autonomía y dependencia de respecto del Estado, promueve una participación condicionada al cumplimiento de expectativas institucionales e instala la internalización de una autonomía restringida, poco compatible con una prevención integral.

#### **4.3. Prevención como modelamiento moral de conductas**

La prevención, a lo largo de los documentos, es narrada predominante como corrección y modelamiento conductual, inscribiendo a la juventud en una lógica de autocontrol desde lo moral. El efecto simbólico aparece aquí como una producción de significados socialmente compartidos en los cuales se clasifica a los jóvenes desde el orden moral —joven responsable, autocontrolado, con proyecto de vida y futuro— o desde la desviación —joven consumidor, carente de voluntad, en riesgo—. El consumo se convierte en una categoría moral, generando la aparición de una juventud desviada, y jerarquizando las juventudes entre correctas e incorrectas.

Sí el énfasis en este eje se pone en la responsabilidad individual y en el desarrollo de habilidades para la vida como principal respuesta frente al consumo y la desviación que implica, nos encontramos frente a un panorama que, como punto de partida, silencia los determinantes estructurales del consumo y que, a nivel simbólico, moraliza el consumo como desviación, individualizando el problema y culpabilizando a la juventud por consumir, frente a opciones presentadas desde lo institucional.

Se genera, por tanto, una trama moral en la que el consumo es evitable a través de la voluntad, invisibilizando desigualdades y promoviendo estigmatización entre pares — el que toma la buena decisión de no consumir frente al que consume y carece de voluntad para evitarlo—. Este enfoque reduce la comprensión crítica del fenómeno, psicologiza el conflicto y lo restringe al ámbito conductual.

#### **4.4. Giro securitario y estigmatización ampliada**

Las transformaciones en la mirada sobre el consumo reconfiguran también la narrativa sobre la juventud, que pasa de ser exclusivamente vulnerable a convertirse en potencial amenaza. La asociación persistente entre juventud, microtráfico y conflictividad produce una sospecha social estructurada, particularmente dirigida a juventudes de sectores populares. La juventud popular se vincula a violencia y a economías ilegales, y los territorios barriales resignifican como zonas de riesgo.

El desplazamiento desde una perspectiva de salud pública hacia un enfoque centrado en la seguridad habilita una forma de criminalización preventiva. Sin necesidad de encarcelamiento directo por consumo, se construye simbólicamente a la juventud como amenaza anticipada. El sujeto juvenil deviene en sospechoso antes de la comisión de un delito. Simbólica y narrativamente se posiciona la idea de un orden social amenazado, y al consiguiente refuerzo del control territorial en barrios populares, entornos escolares y espacios juveniles.

En el plano psicosocial, estos efectos generan identidades marcadas por la sospecha, la autoestigmatización o la resistencia antagonista frente a las decisiones estatales. El territorio empobrecido se convierte en riesgo y su juventud en peligrosa, legitimando mayor presencia policial, la instalación de dispositivos de vigilancia y control comunitario vertical. Se produce así una subjetividad vigilada, una territorialización del riesgo y un desplazamiento desde el cuidado hacia el control.

#### **4.5. Juventud como promesa de futuro**

Los documentos analizados apuntan a una mirada adicional de la juventud como promesa de futuro, configurando a este grupo humano como capital a proteger. En este discurso, los jóvenes no aparecen como partícipes de una etapa valiosa en sí misma, sino como un recurso para el desarrollo.

El efecto simbólico es la instrumentalización de la vida juvenil: se protege porque representa inversión futura. El joven es sujeto de derechos en la medida en que se ajusta al ideal juvenil predefinido por el Estado y la sociedad.

Se reduce el valor de la experiencia juvenil como momento vital con sentido propio y se la subordina a expectativas productivas. Se configura así una economía moral de la juventud, a su vez que un modelo normativo de “juventud correcta”, desde una mirada subjetiva, la juventud aprende que su valor depende del cumplimiento o no de las expectativas institucionales.

## 5. Modelo de intervención legitimado

El análisis narrativo nos presenta como modelo predominante uno preventivo y conductual, con componentes tanto tutelares con securitarios, pese a la incorporación del lenguaje de derechos. Se articula la anticipación de riesgos con una mirada terapéutica clínica (enfocada en salud pública) y un fuerte énfasis en la conducta individual.

La juventud es presentada como etapa inestable y vulnerable, sin autocontrol en clave de consumo, con entornos sociales de riesgo identificados –sin mirar la estructura desigual a nivel macro–, conduce a la naturalización de este modelo al ser presentado desde el Estado como necesario, técnico y único posible. Para que esto sea posible se pueden clarificar varios puntos:

- a) El uso del lenguaje técnico a nivel de los documentos analizados –factores de riesgo, habilidades para la vida, salud pública– hacen que los postulados aparezcan como neutros y dejan fuera de discusión su entramado político.
- b) El relato remite a la responsabilidad individual, así como al autocontrol y a la necesaria toma de decisiones, desplazando la discusión estructural y alineándose a protección y autoprotección.
- c) La vinculación con el desarrollo nacional, el orden social y la protección de futuro lo convierten en incuestionable, aunque en realidad se deja de lado otras miradas, formas de intervención y de acción frente al consumo y al sujeto joven.

De este modo, la prevención se convierte en protección y juntas en bienestar colectivo. El modelo pasa a ser una obligación estatal y una necesidad social. Sin embargo, aunque no se trata de dejar las premisas individuales fuera de la ecuación, el dejar de lado los componentes estructurales (desigualdad, exclusión, precarización), estos dejan de existir simbólicamente y de ser considerados como problema político.

La vinculación del modelo predominante en la prevención con compromisos internacionales –en relación al control de tráfico, delincuencia– y a la seguridad nacional en la actual coyuntura social y política del Ecuador hace que este modelo sea asumido como necesario a nivel social y estructural, legitimando actores como ministerios, expertos y técnicos en la misma línea de abordaje, así como organismos internacionales que operan bajo la mirada de “guerra contra las drogas”, reasumida a nivel país en los últimos años.

Sin embargo, es importante señalar, que, así como existe un modelo predominante, existen alternativas invisibilizadas, y que han quedado fuera del marco de

lo pensable desde la mirada estatal. Cuando la prevención en los documentos analizados se remite a cambio de conducta, educación en valores y autogestión del riesgo, se dejan fuera tanto lo estructural de la desigualdad, como la reducción de riesgos y daños y la participación juvenil vinculante en temas que les conciernen. Estas miradas no se niegan explícitamente, sino que se dejan de lado y no aparecen como opciones legítimas; tal es el caso de la reducción de riesgos y daños, que aparece de forma nominal pero no en prevención, sino en atención al consumo ya establecido.

Este modelo también trae implícita la marginalización de la voz juvenil. Los jóvenes son narrados como vulnerables, población prioritaria y sujetos en riesgo, sin aparecer como productores de saber, actores de la política o cocreadores de la misma, aún si las políticas se remiten a ellos. La alternativa participativa queda anulada de forma real y simbólica.

La invisibilización de los determinantes estructurales –desigualdad territorial, violencia estructural, economía informal, exclusión laboral, entre otros. – termina bloqueando la posibilidad de generar políticas redistributivas transformadoras para el país. Se reduce el campo de alternativas posibles, dejando fuera el carácter político de otras opciones y excluyendo posibilidades que vayan por fuera de lo establecido, generando un modelo central que, al ser neutral, es percibido como técnico y congruente.

## **6. Lugar político que ocupa la juventud**

El presente estudio nos permite identificar donde se ubica a la juventud en clave política de prevención del consumo, para ello nos remitimos a los siguientes puntos:

### **6.1. ¿Sujeto político, objeto de intervención o problema social?**

La juventud aparece en el corpus documental desde dos lugares específicos: como objeto de intervención preventiva o como problema social potencial, posiciones que reflejan el centro de la mirada de los documentos analizados desde la prevención/protección por vulnerabilidad y riesgo potencial. El reconocimiento político no pasa de lo declarativo y carece de un enfoque estructural.

Siendo, por tanto, una posición política subordinada, la juventud aparece más como grupo social a ser regulado que como actor deliberante; no se reconoce plenamente su agencia desde el poder político, y la autonomía se permite siempre que no cuestione el modelo preventivo dominante. Desde allí el joven como ciudadano es mirado como tutelado o con necesitado de tutela; en clave de prevención, el buen joven o buen

ciudadano autogestiona su riesgo y evita desviarse. Finalmente, el ciudadano no delibera y ni redefine problemas, sino que sigue las pautas estatales propuestas. Se configura así una ciudadanía juvenil más pedagógica y conductual que plenamente política.

El corpus documental muestra una narrativa que despolitiza a la juventud, traduciendo el problema del consumo en un asunto técnico, sanitario y moral, y atenuando su dimensión estructural y el conflictiva, neutralizando el carácter político del fenómeno. Los relatos analizados no son homogéneos, sino que se configuran como un campo en disputa con narrativas que coexisten entre sí, generando tensiones no resueltas: por ejemplo, de derechos versus control, autonomía versus tutela o salud pública versus seguridad. Esto revela que el lugar político de la juventud no es fijo, sino negociado dentro de racionalidades estatales diversas, aunque el modelo predominante se fija en la actualidad en la tutela y la regulación.

## **6.2. Del individuo al entramado relacional**

El enfoque del problema del consumo, centrado en el individuo joven –que en algunos casos va hacia el entorno inmediato–, no considera la existencia de territorialidades ni las narrativas presentes en cada contexto; deja fuera la economía y la existencia de precariedad existente en diversos entornos sociales, e ignora la violencia estructural presente tanto en cómo se gobiernan los territorios, se distribuyen –o no– los recursos y circulan economías legales e ilegales, como en la manera en que el Estado clasifica las zonas como “de riesgo”. Se pasa así de la premisa “el joven consume por malas decisiones” a una comprensión en la que “el consumo se da en espacios territoriales, económicos y políticos”.

Ello conlleva considerar múltiples niveles de análisis que van desde la experiencia juvenil en territorios de exclusión socioeconómica, su interacción con dispositivos de seguridad y economías precarizadas, hasta las zonas estigmatizadas a lo largo del país y la existencia de espacios educativos convertidos en escenarios de violencia estructural. Al centrarse en el sujeto y en su entorno inmediato como responsables del consumo, se invisibilizan las dinámicas regionales de violencia y narcotráfico, así como la realidad internacional y su incidencia en el país, se centra el riesgo en la juventud y se deja de lado su distribución territorial.

### **6.3. Reposicionamientos necesarios**

El análisis realizado muestra una reducción del consumo a una carencia de autocontrol, habilidades para la vida, y malas elecciones o decisiones personales, dejando de lado que, en clave estructural y frente a las diversas realidades geopolíticas y relacionales, el consumo también puede verse como una expresión de tensiones estructurales, que son expresadas por la juventud.

Desde esta premisa, la juventud, más que vulnerable en abstracto, en varios contextos se encuentra situada en entornos de desigualdad, atravesada en su devenir por condiciones estructurales que no implican necesariamente ser objeto de cuidado ni sujetos a corregir per se, sino el reconocimiento como actores sociales. El lugar político que se asigna a la juventud en cuanto a la prevención del consumo de sustancias individualiza el problema y lo descontextualiza.

Una mirada estructural permitirá ver más allá del tema sanitario –importante pero no único– hacia las fracturas sociales existentes, la precarización estructural y revisar las políticas económicas y sociales, reubicando la prevención más allá del individuo y con una perspectiva estatal que considera los conflictos estructurales, redefiniendo el lugar político de la juventud como un actor que vive y manifiesta contradicciones de orden social, no solo como destinatario de políticas, sino como afectado por los modelos de desarrollo existentes.

La prevención y el control frente al consumo producen tanto sujetos vigilados como ciudadanía condicionales, y a nivel social territorios bajo sospecha, pero también produce espacios de resistencia, tensiones institucionales y fisuras sociales que se convierten en espacios para el desarrollo de nuevas propuestas y miradas más inclusivas con una problemática que no se ha solucionado desde la óptica actual.

## Conclusiones

El presente estudio tuvo como propósito analizar las narrativas institucionales sobre la juventud presentes en políticas, planes, programas y normativas de prevención del consumo de sustancias en Ecuador durante el período 2013–2023. La relevancia del objeto de estudio radica en que dichas políticas no solo organizan la respuesta estatal frente al consumo de sustancias, sino que también generan sentidos sobre las juventudes, delimitando las formas de intervención y las concepciones sobre el riesgo, el cuidado y la regulación social.

En este marco, el trabajo se centró en el análisis de un corpus documental compuesto por instrumentos normativos e institucionales emitidos a lo largo de una década, con el fin de identificar las estructuras narrativas que sostienen la formulación de política preventiva. Más allá de sus formulaciones programáticas o técnicas, estos documentos fueron abordados como espacios de producción de sentido, en los que se condensan supuestos sobre el consumo, la vulnerabilidad, la responsabilidad individual y colectiva, así como sobre el lugar que ocupa la juventud de cara a la acción estatal.

Para ello, se recurrió al Enfoque Narrativo de Políticas Públicas, el cual permitió desplazar la lectura del corpus desde lo normativo hacia una aproximación centrada en la dimensión simbólica y narrativa de la política pública. Este giro metodológico hizo posible identificar personajes, escenarios, tramas y moralejas institucionales, mostrando que las políticas públicas no solo nombran los problemas y proponen soluciones, sino que configuran relatos sobre quienes deben ser protegidos, orientados corregidos y responsabilizados. En ese sentido, la investigación permitió examinar críticamente como el Estado, en cuanto a la prevención del consumo, construye marcos de interpretación sobre la juventud y define desde ellos determinadas formas de intervención. A partir de ello, fue posible reconocer con mayor claridad las narrativas predominantes que atraviesan la política pública ecuatoriana y sus implicaciones en la manera de comprender la relación entre juventud, consumo y acción estatal.

En respuesta a la pregunta de investigación, puede concluirse que las políticas públicas construyen a la juventud como población vulnerable, en riesgo o sujeta a prevención. El análisis realizado desde el enfoque narrativo –más allá de identificar orientaciones normativas, vacíos o limitaciones técnicas– permite afirmar que la prevención del consumo de sustancias se configura como una ética social y principio de

orden, en la que el consumo es narrado como desviación o amenaza potencial, y la juventud como sujeto necesitado de orientación, regulación y cuidado.

De este modo, estas narrativas identifican un proyecto de subjetivación política que orienta las políticas preventivas hacia el moldeamiento de comportamientos y la promoción de “buenos hábitos”, antes que hacia el reconocimiento pleno de las juventudes como sujetos de derechos, agencia y participación.

A lo largo del período 2013–2023, las políticas de prevención del consumo en Ecuador muestran un desplazamiento desde narrativas centradas en el control y la seguridad hacia relatos que incorporan con mayor fuerza el lenguaje del cuidado, la salud, la educación y la corresponsabilidad comunitaria. Sin embargo, este giro discursivo no implicó un abandono del rol tutelar del Estado, sino más bien una reconfiguración de las formas de control, que pasaron a ejercerse mediante estrategias de regulación emocional, moralización de conductas y una fuerte responsabilización individual y familiar.

En este sentido, puede afirmarse que el Estado no sustituyó un modelo por otro, sino que superpuso y articuló dos racionalidades de intervención: una centrada en la seguridad y otra basada en lo emocional y la corresponsabilidad comunitaria, ambas sostenidas por una persistente lógica tutelar.

En cuanto a la construcción institucional de la juventud, el estudio reveló el predominio de una narrativa estatal de carácter tutelar y moralizante, que ha limitado su reconocimiento como actores con capacidad de agencia política y social. A lo largo del corpus la juventud se presenta de manera ambivalente, entre su reconocimiento formal como sujeto de derechos y su tratamiento práctico como población vulnerable, en riesgo o sujeta a tutela, como se pone de manifiesto incluso en una misma fuente: el Acuerdo Ministerial N.º 026 (EC MIES 2023) en su prólogo contempla un enfoque de derechos y, en el desarrollo de la cartilla dirigida a juventud, centra su acción en la construcción de identidad y generación de relaciones sociales apropiadas como insumo en pro de la prevención del uso y consumo.

Asimismo, el enfoque biomédico resulta predominante, centrandolo la comprensión del consumo en factores individuales y familiares, dejando fuera factores sociales y estructurales. En la misma línea, la perspectiva de reducción de riesgos y daños permanece ausente o apenas enunciada en algunos documentos, mientras que las estrategias preventivas dominantes continúan apelando a la responsabilidad individual y familiar como eje principal de intervención.

A ello se suma la ausencia de un componente efectivo de participación juvenil en el desarrollo, evaluación y seguimiento de planes y programas de prevención. Por el contrario, la intervención institucional se centra en promover educación en valores, espacios informativos y de control social que son insuficientes como medidas que buscan una prevención integral.

En este punto, se encuentra que la juventud aparece como un sujeto vulnerable, el consumo de drogas como desviación social, aspectos que se naturalizan y reproducen consecutivamente en los planes y programas analizados, limitando la posibilidad de enfoques más críticos, estructurales y participativos.

A partir del análisis realizado mediante el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas, se identificaron regularidades narrativas consistentes a lo largo del conjunto de políticas, planes y programas examinados, las cuales trascienden los cambios normativos, institucionales y coyunturales del período 2013–2023.

Entre las principales tensiones persistentes en el corpus documental analizado se encuentran las siguientes: En primer lugar, aunque muchos instrumentos proclaman un enfoque centrado en los Derechos Humanos, muchas intervenciones operan desde una lógica moralizante orientada a corregir conductas y regular el entorno familiar y educativo. En segundo lugar, aunque la prevención integral forma parte del lenguaje de la mayoría de los documentos analizados, las estrategias desarrolladas priorizan mecanismos de vigilancia, alerta temprana y, en determinados casos, intervención policial ante casos de uso y consumo, como en el caso del espacio público. Por último, aunque la juventud ha sido reconocida de manera más explícita en el marco normativo reciente, incluida la Ley de Juventudes de 2022, su participación en la toma de decisiones y en el diseño de políticas continúa siendo limitada o inexistente.

En su conjunto, estas regularidades evidenciadas por el enfoque revelan marcos narrativos estructurales desde los cuales el Estado ecuatoriano ha pensado, ordenado y gestionado la prevención del consumo en juventudes de manera sostenida en el tiempo. En este sentido, el ENPP también permite comprender que las limitaciones identificadas en las políticas de prevención del consumo de sustancias no responden únicamente a problemas de diseño o implementación, sino también a estructuras narrativas persistentes que delimitan lo pensable, lo decible y lo viable en la acción pública.

Desde el punto de vista metodológico, el uso del ENPP permitió poner de manifiesto las tensiones internas de las narrativas estatales, mostrando cómo en un mismo instrumento coexisten narrativas de derechos con lógicas moralizantes y tutelares, y cómo

estas contradicciones se reproducen de manera consistente a lo largo del corpus documental analizado. En particular, este enfoque permitió identificar los personajes que organizan los relatos institucionales —el Estado, la juventud, la familia, la comunidad y las instituciones de cuidado y control—, así como las moralejas que orientan la acción pública y legitiman determinadas respuestas frente al consumo.

Este trabajo permitió identificar escenarios, tramas y narrativas que estructuran los documentos analizados, revelando las tensiones narrativas existentes entre propuestas y prácticas señaladas, permitiendo leer las políticas como relatos que configuran realidades y no solo como textos normativos, haciendo visible como el Estado construye a la juventud como objeto de intervención, mostrando que dichas contradicciones no son accidentales, sin parte de una estructura narrativa persistente que organiza la intervención estatal sobre las juventudes.

En definitiva, el enfoque narrativo se consolida como una herramienta analítica clave para la comprensión de las políticas públicas de prevención del consumo no solo en términos de sus objetivos declarados, sino como procesos de producción de sentido, atravesados por relaciones de poder, disputas simbólicas y concepciones específicas sobre la juventud y el orden social.

Entre los principales aportes de este estudio se encuentra, a nivel empírico el análisis del corpus de políticas, planes y programas entre 2013 y 2023, lo que permitió identificar continuidades y desplazamientos narrativos en Ecuador y aportar una lectura situada del campo de prevención del consumo en juventudes. A nivel analítico y conceptual, el estudio muestra cómo se construye la juventud en las políticas estatales de prevención del consumo, principalmente como población vulnerable, en riesgo o sujeta a tutela, aún cuando incorpora de manera declarativa lenguajes de derechos, cuidado y corresponsabilidad. En este sentido, se evidencia que la prevención también funciona como un proceso de producción de sentido, y no únicamente como respuesta técnica.

Más allá de una lectura normativa, a nivel metodológico, el uso del ENPP permitió identificar las contradicciones existentes y persistentes a lo largo de los documentos analizados, así como reconocer personajes, tramas, escenarios y moralejas que estructuran los relatos institucionales. Además, hizo visible que dichas contradicciones responden a una lógica de producción institucional de significado, lo que enriquece la comprensión de las dinámicas estructurales y narrativas presentes en este campo. De este modo, el estudio aporta tanto al análisis de las políticas públicas de prevención como a la

comprensión crítica de la relación entre juventud, consumo y acción estatal en el contexto ecuatoriano.

En términos de política pública, el análisis narrativo desarrollado muestra cómo estas tensiones narrativas limitan y acotan los horizontes de intervención de las políticas de prevención, al sostener una lógica moralizante centrada en hábitos, campañas y respuestas de corte conductual, ignorando la complejidad del consumo problemático, de los contextos y de las diversidades de las trayectorias juveniles. Desde esta perspectiva, la vigilancia o el castigo no inciden sobre las causas estructurales del problema ni promueven procesos sostenibles de cuidado y respeto a la autonomía.

Esto supone que no basta con incorporar de manera declarativa un enfoque de los derechos humanos, sino que es necesario traducirlo en mecanismos operativos, acciones concretas y condiciones institucionales que incluyan la participación activa y efectiva de las juventudes. También resulta fundamental contar con recursos técnicos y financieros sostenidos más allá de los cambios narrativos de los gobiernos, de modo que las políticas estatales puedan ser realmente contextualizadas, integrales y no reducidas a lo discursivo.

En ese marco, los resultados evidencian la necesidad de promover la participación juvenil de forma activa y vinculante, desde el proceso de creación de programas hasta su seguimiento y evaluación, reconociendo sus voces como saberes legítimos y fortaleciendo la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil, las comunidades y las propias juventudes. En base a estos resultados, se hace necesaria una reformulación de las políticas públicas orientadas a la prevención del consumo problemático de sustancias en jóvenes, de manera que incorporen una perspectiva integral, que reconozca los determinantes sociales y estructurales del consumo, articule respuestas interinstitucionales y supere el enfoque exclusivamente individual o familiar. En esta línea, también resulta clave la incorporación efectiva del enfoque de reducción de riesgos y daños, superando su mera enunciación y avanzando hacia respuestas más realistas, humanas y respetuosas de derechos.

Estos hallazgos también muestran, además, que, en las políticas analizadas, el Estado tiende a posicionarse más como facilitador y regulador de conductas que como garante efectivo de derechos y responsable de sostener respuestas integrales frente al consumo problemático.

En conclusión, los resultados de este estudio ponen de manifiesto que las políticas públicas de prevención del consumo de sustancias en Ecuador no pueden comprenderse únicamente desde problemas de diseño o implementación, se encuentran condicionadas

por marcos narrativos dominantes que delimitan las formas legítimas de comprender y abordar el fenómeno. Desde el ENPP, se evidencia que estas narrativas, centradas en la tutela, la moralización de conductas y la responsabilización individual y familiar, restringen la incorporación de enfoques más integrales, participativos y estructurales, al tiempo que reproducen relaciones asimétricas entre el Estado y las juventudes en el período analizado. En este sentido, problematizar las políticas desde su dimensión narrativa permite comprender que transformar la prevención del consumo implica disputar los relatos institucionales que sostienen dichas políticas, ampliando los horizontes de sentido hacia enfoques que reconozcan la diversidad de trayectorias juveniles, la agencia juvenil y la corresponsabilidad estatal en la garantía de derechos.

#### *Limitaciones y futuros estudios*

A pesar de los aportes analíticos de este estudio y del potencial del enfoque narrativo para comprender las políticas públicas de prevención del consumo, los resultados aquí presentados deben leerse considerando algunas limitaciones metodológicas y empíricas que es necesario explicitar. Entre las principales limitaciones de este estudio se encuentra la escasa disponibilidad de información desagregada y actualizada sobre la implementación real de las normativas analizadas, lo que restringió la posibilidad de contrastar con mayor profundidad los contenidos documentales con sus formas concretas de aplicación. No obstante, las categorías construidas permitieron identificar aspectos conceptuales, tensiones e implicaciones relevantes en las distintas normativas, planes y reglamentos analizados en torno a la prevención del consumo en juventudes. Una segunda limitación es que en este trabajo no se incluyeron fuentes primarias como habría sido la exploración de percepciones directas de funcionarios, gestores y actores involucrados en la formulación e implementación de políticas, acuerdos, planes o programas, ni de las juventudes destinatarias de dichas intervenciones. No obstante, el estudio ofrece una base analítica para que futuras investigaciones aborden estudios participativos que incorporen fuentes primarias tanto de juventudes como de actores estatales y no estatales, en al menos, dos líneas de trabajo: a) evaluar la efectividad real de los programas de prevención implementados y, b) explorar experiencias comparadas en América Latina que incorporen enfoques estructurales y participativos en prevención.

Finalmente, ante la coyuntura actual de un retorno a una “guerra total contra el narcotráfico” —que muchas veces se traduce en una guerra contra las drogas—, es necesario cuestionar si el fortalecimiento del control represivo implica, efectivamente,

una disminución del uso y consumo. Para ello, se requiere información actualizada y de acceso público que permita repensar críticamente las narrativas existentes en torno a la prevención, el uso y el consumo más allá de las perspectivas moralizantes predominantes. Finalmente, en el caso de las juventudes, más allá de la problemática del consumo, resulta relevante profundizar en su construcción narrativa desde analizar los medios de comunicación y las redes sociales, en tanto estos espacios influyen en la producción de creencias colectivas e imaginarios sociales sobre quiénes son los jóvenes y cómo deberían comportarse. En un contexto social atravesado por el miedo, la incertidumbre, un fuerte enfoque de securitización y la criminalización, las juventudes podrían verse expuestas a ser representadas no solo como sujetos en riesgo, sino también como generadores de riesgo, lo que condiciona sus posibilidades de inclusión social a que sean funcionales a las expectativas adultocéntricas y estatales. En esa línea, las fuentes aquí analizadas nos sugieren que estas narrativas sobre la juventud en el contexto ecuatoriano no solo han sido persistentes, sino que podrían acrecentarse abruptamente en los actuales contextos de crisis.



## Obras citadas

- Álava, Juan José, y Ángel Guevara. 2021. "A Critical Narrative of Ecuador's Preparedness and Response to the COVID-19 Pandemic". *Public Health in Practice* 2: 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.puhip.2021.100127>.
- Álvarez Velasco, Carla. 2019. *Debut y despedida: la historia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas de Ecuador*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15564.pdf>.
- Álvarez Rodríguez, Jimmy. "Análisis narrativo de la política pública de sustancias Psicoactivas en Bogotá 2010-2014". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia. 2016. <https://repositorio.unal.edu.co/items/0bd3b0fd-6d81-4434-9ef1-0197ab2d8429>
- Backdoor. 2019. "Marihuana". Video de YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=UI42A0p2AXE&t=63s>.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1976. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boiteux, Luciana, y João Pádua. 2011. *Drogas y políticas públicas: prohibicionismo, regulación y reducción de daños*. Río de Janeiro: Revan.
- Bordarie, Jimmy, y Sandrine Gaymard. 2015. "Social Representations and Public Policy: Influence of the Distance from the Object on Representational Valence". *Open Journal of Social Sciences* 3: 300-5. <https://doi.org/10.4236/jss.2015.39038>.
- Bourdieu, Pierre. 1990. *La juventud no es más que una palabra*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Camarotti, Ana Clara. 2021. *Juventudes, drogas y sociedad: ¿dónde está el problema?* Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Castro, Graciela. *Militancias y políticas juveniles*. 2018. Buenos Aires: Teseo. <https://doi.org/10.55778/ts877231816>.
- Cuevas Valenzuela, Hernán. 2012. "Interpretative Analysis and Political Science. An Interview with Dvora Yanow". *Revista Pléyade*. 10: 113-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4171771>.

- Cuneo, Silvio, y Nicolás Oxman. 2021. "Origin and consequences of the war on drugs. from the United States to Andean countries". *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 11 (1): 267-86 <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6960>.
- Dávila, Oscar. 2004. "Adolescencia y juventud: De las Nociones a los abordajes". *Última década*. 21: 83-104. <https://www.redalyc.org/pdf/195/19502103.pdf>.
- Duarte, Claudio. 2012. "Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción". *Última Década* 36: 99-125. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19523136005>
- . 2000. "¿Juventud o juventudes?" *Última Década* 13: 59-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362000000200004>
- Ecuador Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). 2013. *Resolución 001-CONSEP-CO-2013*. Registro oficial 19, Suplemento, 21 de mayo <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/843>.
- Ecuador 2014. *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Registro Oficial 289, Suplemento, 7 de julio.
- Ecuador. 2015. *Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio-Económico de las Drogas*. Registro Oficial 615, Suplemento, 26 de octubre.
- Ecuador 2016. *Reglamento General a la ley orgánica de prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas y de regulación y control del uso de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización*. Registro oficial 717, 22 de marzo. <https://www.gob.ec/regulaciones/reglamento-general-ley-organica-prevencion-integral-fenomeno-socio-economico-drogas-regulacion-control-uso-sustancias-catalogadas-sujetas-fiscalizacion>.
- Ecuador 2018. *Decreto Ejecutivo 376*. Registro Oficial 234, Suplemento, 4 de mayo [https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Decreto-Ejecutivo-376\\_Suprime-la-Secretaría-Técnica-de-Prevención-Integral-de-Drogas.pdf](https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Decreto-Ejecutivo-376_Suprime-la-Secretaría-Técnica-de-Prevención-Integral-de-Drogas.pdf).
- Ecuador 2020. *Ley Orgánica para el control del consumo y microtráfico de drogas*. Registro oficial 266, Suplemento, 13 de agosto. <https://vlex.ec/vid/ley-organica-consumo-microtrafico-847240467>.
- Ecuador 2022. *Ley Orgánica de Salud*. Registro Oficial 67, Suplemento, 22 de septiembre.

- Ecuador 2023. *Ley Orgánica de las juventudes*. Registro Oficial 222, Suplemento, 4 de enero. [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/02/LEY-DE-JUVENTUDES-2022\\_compressed.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/02/LEY-DE-JUVENTUDES-2022_compressed.pdf?utm_source=chatgpt.com).
- Ecuador Ministerio de Educación. 2016. *Acuerdo Ministerial N.º MINEDUC-2016-00077-A*. Registro Oficial 847, 23 de septiembre. [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/6\\_Acuerdo\\_No\\_-MINEDUC-ME-2016-00077-A\\_Comite\\_Padres\\_de\\_Fami.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/6_Acuerdo_No_-MINEDUC-ME-2016-00077-A_Comite_Padres_de_Fami.pdf).
- Ecuador Ministerio de Educación. 2023. *Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUC-2023-00022-A*. Registro Oficial 338, Suplemento, 23 de junio. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/06/MINEDUC-MINEDUC-2023-00022-A.pdf>.
- Ecuador Ministerio de Educación. *Guía para tutores: prevención en familias del consumo de drogas, alcohol y tabaco*. Quito: MINEDUC 2020. [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/10/Guia-Prevencion-en-familias-del-consumo-tabaco-drogas-y-alcohol.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/10/Guia-Prevencion-en-familias-del-consumo-tabaco-drogas-y-alcohol.pdf?utm_source=chatgpt.com).
- Ecuador Ministerio de Educación. *Educación es Prevenir*. Quito: MINEDUC. 2023. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/04/Educacion-es-prevenir.pdf>.
- Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2018. *Acuerdo Ministerial Nro., MIE-2018-031*. Registro Oficial 578, edición especial, 10 de octubre. <https://biblioteca.inclusion.gob.ec/handle/21000/233>.
- Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2023. *Acuerdo Ministerial Nro., MIE-2023-026*. Registro Oficial 336. <https://biblioteca.inclusion.gob.ec/handle/21000/895>.
- Ecuador Ministerio del Interior. 2015. “20 policías se capacitaron en el programa Compromiso Ciudadano”. *Ministerio del Interior*. Accedido el 30 de marzo de 2025. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/20-policias-se-capacitaron-en-el-programa-compromiso-ciudadano/>.
- Ecuador Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud pública. 2020. “Instructivo para la implementación del programa de prevención integral del uso y consumo de alcohol, tabaco u otras drogas en los espacios laborales públicos y privados”. *Ministerio de Trabajo y Salud Pública*. Ecuador. 15 de agosto. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/INSTRUCTIVO->

PARA-LA-IMPLEMENTACION-DEL-PROGRAMA-DE-PREVENCION-  
INTEGRAL-DEL-USO-Y-CONSUMO-DE-ALCOHOL-2023.pdf.

- Ecuador Secretaría Técnica de Prevención integral de drogas. 2017. “*Plan Nacional de prevención integral y control del fenómeno socio económico de las drogas 2017-2021*”. Quito: SETED.  
[https://sga.unemi.edu.ec/media/archivomateria/2021/12/29/archivomaterial\\_20211229213712.pdf](https://sga.unemi.edu.ec/media/archivomateria/2021/12/29/archivomaterial_20211229213712.pdf).
- Estévez, Alejandro M., y Alejandra Páez Arenas. *El Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- García Suárez, Carlos Iván, y Doris Amparo Parada Rico. 2018. “Construcción de adolescencia: una concepción histórica y social inserta en las políticas públicas”. *Universitas Humanística* 85. 347 - 73.  
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh85.cach>.
- Guitart, Anna, Montse Bartroli, Joan Villalbí, Elvira Guilañá, Yolanda Castellano, Albert Espelt y Teresa Brugal. 2012. “Prevención indicada del consumo problemático de drogas en adolescentes de Barcelona”. *Revista Española de Salud Pública* 86: 189-98.
- Haemer, Hannah D., y Jairo E. Borges-Andrade. 2018. “Learning Strategies at Work Scale: a Confirmatory Factor Analysis”. *Psico-USF* 23 (4): 609-20.  
<https://doi.org/10.1590/1413-82712018230402>.
- Hernández, Eliana María, Isabel Orozco, y Juan David Ríos. 2017. “Estado del Arte sobre el diseño, análisis y evaluación de políticas de reducción de daño por consumo de sustancias psicoactivas en Europa y América entre 2003 A 2013”. *Salud y Drogas* 17. 2: 5-16. <https://www.redalyc.org/pdf/839/83952052001.pdf>.
- Hernández Magallón, Mario, y Ramírez Martínez, Verónica. 2012. “El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 1 (2): 35–55.
- Iglesias, Elisardo Becoña. 2007. *Bases psicológicas de la prevención del consumo de drogas*. Papeles del Psicólogo, (28) 1: 11-20.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77828103>.
- Krauskopf, Dina. 2015- “Los Marcadores de la Juventud: La complejidad de las edades”. Santiago: *Última Década*, Proyecto Juventudes. 42: 115-28.  
<https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/56189>.
- Kuri, Daniel, y Rodrigo Vélez. 2021. *Políticas sobre drogas en el Ecuador*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo.

- Lanza, Martín. 2017. *El método narrativo para entender la trayectoria de las políticas públicas*. Buenos Aires: CLACSO
- McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, y Michael D. Jones. 2018. “The Narrative Policy Framework”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier, 173–213. Boulder: Westview Press.
- McBeth, Mark K., y Heidi Pearsall. 2019. “Using the Narrative Policy Framework in Policy Studies”. *Policy Studies Journal* 47 (4): 915–36.
- Martínez, David, y Joan Pallares. 2013. *De riesgos y placeres. Manual para entender las drogas*. Madrid: Editorial Milenio.
- Menéndez, Eduardo. 2012. “Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos”. *Dialnet*. 8. 1: 9-24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5468693>.
- Merchanz, Arantza Anahir Tigua, Yulieth Andreina Preciado Vera, y Andy Richard Mendoza Cantos. 2020. “Monitoreo preventivo a través del uso de detección de drogas en adolescentes: Aspectos éticos o uso del consentimiento en jóvenes para el monitoreo de consumo problemático”. *Dominio de las Ciencias* 6. 4: 581-600.
- Morales, Juan Pablo, y Jorge Paladines. 2009. *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://derechoecuador.com/Files/images/Documentos/Entre%20el%20control%20%20social%20y%20los%20DDHH.pdf>.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. 2019. “Informe Estadístico Consumo de Drogas en el Distrito Metropolitano de Quito”. *Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana*. 15 de agosto 2025. [https://siomsc.quito.gob.ec/docs/2019/INFORME\\_ESTADISTICO\\_CONSUMO\\_DE\\_DROGAS\\_EN\\_EL\\_DMQ.pdf](https://siomsc.quito.gob.ec/docs/2019/INFORME_ESTADISTICO_CONSUMO_DE_DROGAS_EN_EL_DMQ.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (UNODC).2015. *Informe mundial sobre las drogas: resumen ejecutivo*. Lima: UNODC.
- Parra Estrella, Gabriela Elizabeth, y Karla Sofía. Soria Erazo. 2012. *Representaciones sociales y participación juvenil*. Segunda edición. Quito: Abya-Yala.
- Parra, Karina. 2023. “Adulto centrismo y políticas públicas de prevención de drogas en Ecuador”. En *Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador*, coordinado por Carla Velasco y Silvia Corella Ramírez: 69-86. Quito: IAEN.

- <https://editorial.iaen.edu.ec/libros/usos-abusos-delitos-y-mitos-de-las-drogas-en-ecuador/>.
- Paulin, Horacio, Guido García, Florencia Caparelli, y Valentina Arce. 2020. “Jóvenes y Acceso a Derechos: Posicionamientos y apuestas de referentes adultos en barrios populares de Córdoba, Argentina”. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología; XXVII Jornadas de Investigación; XVI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Buenos Aires, Argentina. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/164148>.
- Rojas-Jara, Claudio. 2019. “Drogas, drogos y drogodependencias: reformulando el objeto, el sujeto y el tratamiento psicológico del consumo problemático de drogas”. En *Drogas: sujeto, sociedad y cultura*, 107-22. Talca: Nueva Mirada Ediciones. <https://www.claudiorojasjara.com/libros>
- Rojeab, Batul. 2023. *Reducción de Riesgos y Daños: Las polémicas medidas que salvan vidas en Drogas: del estigma a las buenas prácticas. Aportes para la comprensión del fenómeno*. Quito: EDIPUCE. <https://repositorio.puce.edu.ec/bitstreams/c9cb36ea-8f0b-4cc8-be74-c7e9102f5996/download>.
- Santos, Boaventura de Souza. 2009. *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Segovia, Carlos, Valeria Basulto, y Daniela Zambrano. 2018. “Imaginario social y representaciones: aportes para el análisis discursivo de políticas públicas”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 16 (3): 89-110.
- Sixto, Andrea. 2023. “El modelo biopsicosocial en adicciones: una perspectiva integral para un problema complejo”. En *Drogas: del estigma a las buenas prácticas. Aportes para la comprensión del fenómeno*, editado por Batul Rojeab: 23-29. Quito: EDIPUCE. <https://lnkd.in/eEn7M58D>.
- Stone, Deborah. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3.<sup>a</sup> ed. Nueva York: W. W. Norton and Company
- Tirado Otálvaro, Andrés. 2016. “El consumo de drogas en el debate de la salud pública”. *Cadernos de Saúde Pública* 32 (7): 1-11 doi:10.1590/0102-311X00177215.
- Toaza, Aldo. 2023. “Representaciones sociales de los profesionales en psicología sobre la prevención del consumo de drogas en Quito”. En *Usos, abusos, delitos y mitos*

- de las drogas en Ecuador*, editado por Carla Álvarez Velasco y Silvia Corella Ramírez, 91-115. Quito: IAEN. <https://editorial.iaen.edu.ec/libros/usos-abusos-delitos-y-mitos-de-las-drogas-en-ecuador/>.
- Torres, Ana María, José Luis Hernández, y Mariana López. 2024. “Políticas públicas de drogas y juventudes en México: narrativas, control y prevención”. *Revista Mexicana de Estudios Sociales* 42 (1): 55–78.
- Torres López, Teresa Margarita y Salazar Estrada, José. 2010. *Estudios de niñez y juventud desde la perspectiva metodológica cualitativa*. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara.
- Torres-Toukoumidis, Angel, Sonia Esther González-Moreno, Fernando Pesántez-Avilés, Juan Cárdenas-Tapia, y Herik Germán Valles-Baca. 2021. “Políticas públicas educativas durante la pandemia: Estudio comparativo México y Ecuador”. *Education Policy Analysis Archives* 29 (88): 1-21. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6362>.
- UNODC, CEDRO. 2013. *Abuso de drogas en adolescentes y jóvenes y vulnerabilidad familiar*. Lima: UNODC / CEDRO. [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Publicaciones\\_2014/LIBRO\\_ADOLESCENTES\\_SPAs\\_UNODC-CEDRO.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Publicaciones_2014/LIBRO_ADOLESCENTES_SPAs_UNODC-CEDRO.pdf).
- Urteaga, Castro-Pozo, Maritza. 2019. “Adolescencia y juventud: reposicionamientos teóricos”. *Investigaciones Sociales* 22. 40: 59-72. <https://doi.org/10.15381/is.v22i40.15883>.
- Van Hulst, Merlijn, y Dvora Yanow. 2016. “From Policy ‘Frames’ to ‘Framing’: Theorizing a More Dynamic, Political Approach”. *American Review of Public Administration* 46 (1): 92–112
- Van Hulst, Merlijn, Tamara Metze, Dewulf Art, Jasper De Vries, Severine Van Bommel, y Mark Van Ostaijen. 2025. “Discourse, Framing and Narrative: Three Ways of Doing Critical, Interpretive Policy Analysis”. *Critical Policy Studies* 19 (1): 74-96. <https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2326936>.
- Vásquez, Jorge Daniel. 2013. “Adultocentrismo y juventud: Aproximaciones Foucaulteanas”. *Sophía: Colección de Filosofía de la Educación* 15: 143-60. <https://doi.org/10.17163/soph.n15.2013.08>.
- Viejo, Freddy, Ernesto Machaca, Jhon Machaca, y Juan Carlos Díaz Navarro. 2025. “Sistema penal juvenil y vulneración de derechos: La protección jurídica del

menor en conflicto con la ley en el contexto ecuatoriano”. *Polo del Conocimiento*  
10. 6: 2761-78. <https://doi.org/10.23857/pc.v10i6.9843>.

## Anexos

### Anexo 1. Acuerdo 444

#### Acuerdo 444

| PLAN/ PROGRAMA  | CATEGORIA                 | SUBCATEGORÍA                                      | OBSERVACIONES  |
|---|---------------------------|---|--|
| <b>Instructivo Ministerio de trabajo para creación de Programas de Prevención</b> | Enfoque de prevención     | Conductual y normativo                            | Cap. II (Art. 3-5); prevención como obligación del empleador y medio para evitar riesgos. No se menciona la reducción de riesgos y daños |
|   | Modelo de Salud           | Promoción de salud; sin desarrollo biopsicosocial | Cap. IV (Art. 7); campañas y actividades de vida saludable. No se menciona la salud mental   |
|   | Construcción de juventud  | No aplica directamente                            | Documento enfocado en la población laboral, no menciona lo juvenil   |
|   | Formas de intervención    | Educación en valores                              | Capítulo VI, actividades educativas y monitoreo del comportamiento   |
|   | Actores y responsabilidad | Institucional                                     | Cap. III y V, empleadores y Comités son responsables del cumplimiento  |
|   | Voz presente o ausente    | Ausente   | No se contempla participación de trabajadores en diseño o adaptación al programa.  |

Elaboración propia

## Anexo 2. Ley 2015

## Ley 2015

| Ley/Plan/ Programa  | Categorías principales identificadas | Subcategorías  | Observaciones  |
|---|--------------------------------------|--|--|
|   | Representación social                |  |  |
| Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas (2015). | Juventud                             | Juventud como actor pasivo   | Capítulo 1, artículo 4: Principios. inciso e. Información. Incluye a adolescentes y jóvenes como población prioritaria, a la par de la situación de vulnerabilidad.  |
|   |                                      |  | Capítulo 2. Artículo 9. Prevención en el ámbito educativo: "...cuyos enfoques y metodologías pedagógicas se encaminen a la formación de conciencia social y personalidad individual, para prevenir el uso y consumo de drogas"   |
|   | Prevención                           | Enfoque moralizante  | Capítulo 2. Artículo 8: Prevención en el ámbito de la salud. 1.3. prevención en el ámbito cultural, recreativo y deportivo. Abordan a la formación y desarrollo integral y la promoción de hábitos y prácticas saludables como medidas preventivas. Incluyen a la adolescencia y juventud como población prioritaria, objeto de la prevención. |
|   |                                      | Riesgos y Daños  | Capítulo III. Artículo 20: Reducción de riesgos y daños. El Estado promoverá un modelo de intervención que incluya estrategias en áreas de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación e inclusión social.  |
| Relato institucional  | Responsabilización individual        | Capitulo III. Artículo 17: "Para precaver la relación inicial con las drogas será obligación del Estado dictar políticas y ejecutar acciones encaminadas a formar sujetos responsables de sus actos y fortalecer sus relaciones sociales, orientadas a su plena realización individual y colectiva..." |  |

Elaboración propia

## Anexo 3. Reglamento a la ley 2015

## Reglamento a la Ley 2015

| Ley/Plan/ Programa   | Categorías principales identificadas | Subcategorías    | Fragmento identificado   | Comentario del investigador   |
|--|--------------------------------------|------------------|--|---|
| <b>Reglamento General A La Ley Orgánica De Prevención Integral Del Fenómeno Socioeconómico De Las Drogas Y De Regulación Y Control Del Uso De Sustancias Catalogadas Sujetas A Fiscalización</b> | RELATO INTERINSTITUCIONAL            | ENFOQUE EN SALUD | Sección II, art. 9 sobre las acciones en lo educativo: los programas de promoción y prevención al uso y consumo de drogas...contendrán información que permita sensibilización, concientización, reducción de factores de riesgo y fortalecimiento de factores de protección ...dirigido a toda la comunidad educativa | Se integra a la comunidad más allá de los estudiantes, el abordaje se prevé de forma integral. No se ve a un grupo como problema. El enfoque de salud pese a eso es biomédico, centrado en salud. |
|  | RELATO INTERINSTITUCIONAL            | ENFOQUE EN SALUD | En la Sección I, artículo 8: la autoridad sanitaria nacional desarrollará la política sanitaria enfocada en promoción de salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación basado en evidencia científica, adaptadas a necesidades y demandas locales.  |   |
|  | Participación                        |                  | Sección V. Art. 13. Prevención familiar y comunitaria. Se deben seguir estrategias específicas para cada segmento, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en base a lineamientos  | Se integra actividades en torno a prevención, consumo y reducción de riesgos y daños. Más completo y genérico a la vez  |

|  |                   |                     |  |  |
|--|-------------------|---------------------|--|--|
|  |                   |                     | diseñaran, planificarán, y ejecutarán actividades de prevención, reducción de riesgos y daños.   |  |
|  | PREVENCIÓN        | Enfoque moralizante | Sección VI. Art 14. Cultural, recreativo y deportivo. Considerar como ejes fundamentales en la prevención del uso y consumo de drogas el arte y la creatividad individual y colectiva, mediante la producción de expresiones culturales y acceso a bienes y servicios culturales. Fomentar acceso...diseño de planes y proyectos de capacitación y asesoría artística cultural | Al remitirnos al sujeto al que se le presenta el plan de prevención, parece que hay que ocuparlo distraerlo, mientras más actividades, más acciones desarrolle habrá menos consumo. "llevarlo" por el buen camino. |
|  | <i>Prevención</i> | Riesgos y Daños     | Sección II. Capítulo IV. Art. 21. Reducción de riesgos y daños. Las entidades que integran el Comité en coordinación con el SETED, prepararán los estudios necesarios para la implementación de políticas públicas de reducción de riesgos y daños que serán aprobadas por el comité... Se ejecutarán por las entidades partícipes mediante programa                           | Queda más claro el enfoque de reducción de riesgos y daños, más dirigido a consumidores. Aunque cita reducción de riesgos a través de estrategias preventivas integrales no se ve como opción de prevención.       |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | actividades y servicios en todos los ámbitos con enfoques de protección de derechos y libertades individuales y colectivas... incluirán estrategias para cambiar hábitos y conductas de riesgo de personas que usan y consumen, reducción de riesgos con estrategias preventivas integrales |  |
|--|--|--|---|--|

Elaboración propia

## Anexo 4. Plan 2017-2021

## Plan 2017-2021

| Ley/Plan/<br>Programa | Categorías<br>principales<br>identificadas | Subcategorías       | Observaciones   |
|-----------------------|--|---------------------|---|
| Plan 2017-2021        | Enfoque de prevención                      | Moralizante         | <p>la "Prevención busca reducir el impacto que provoca el uso y consumo... debe tener énfasis en la prevención y promoción de la construcción de proyectos de vida basados en una educación en valores a nivel integral, fomentando así la toma de decisiones de manera consciente, corresponsable y autónoma, y a su vez impulsar la formación cultural con actividades de recreación, ocio y esparcimiento.</p> <p>"En este sentido, abordan al fenómeno de las drogas desde una perspectiva de reducción de la demanda, con prioridad en la prevención integral, procurando el bienestar físico y mental de la población, fomentando las relaciones intrafamiliares e interpersonales, así como el fácil acceso a información sobre riesgos y daños asociados al uso y consumo..." p. 38</p> |
|                       | Modelo de salud                            | Derechos, promoción | <p>1.6.3. Marco global: un reto del Plan es: "generar capacidades para promover una población resiliente, enmarcando la prevención, mitigación y adaptación referente al uso o consumo de drogas dentro de un enfoque de derechos humanos y de salud pública, para desarrollar entornos comunitarios seguros".</p> <p>Participación; se generaron 121 mesas de diálogo (se incluyeron gremios de psicólogos, médicos, asociaciones de mujeres, agencias publicitarias internacionales. Destacan 65 mesas con unidades educativas, 14 con instituciones de educación superior. Taller con instituciones de educación superior para recopilar propuestas de prevención tratamiento y reducción del consumo</p>  |
|                       |  |                     | Estrategia 4: Fortalecer factores protectores en el ámbito social: Generar campañas comunicacionales con mensajes preventivos estandarizados basados en evidencia (tipos de drogas, riesgos y consecuencias) campaña como modelo de influencia social que pueda establecer y cambiar actitudes, valores y conductas. Fomentar y desarrollar normas que desalienten el uso y consumo   |

|  |                             |   |  |
|--|-----------------------------|---|--|
|  | Formas de intervención      | institucional hacia lo comunitario, familiar e individual (como receptores más que en el planteamiento) | Estrategia 5: POTENCIAR VALORES PROTECTORIES EN LO COMUNITARIO, FAMILIAR EN INDIVIDUAL: Los hábitos nocivos son adquiridos, la prevención de estos y la promoción de salud son cruciales. Crear y fortalecer grupos comunitarios que fomenten cohesión social y sentido de pertenencia. Generar campañas locales para fomentar la participación ciudadana. Se habla de modelos positivos, desarrollo de habilidades prosociales,   |
|  | Construcción de la juventud | en riesgo   | Estrategia 3: Disminuir factores de riesgo en NNA y jóvenes: implementar procesos de prevención e identificación oportuna de comportamientos de riesgo, asociados al uso y consumo a través de DECE, Bienestar Estudiantil y Talento Humano: incluye identificar y capacitar al personal a cargo en rutas y protocolos. Capacitar a maestros y familia en la transmisión de habilidades para la vida en NNA y jóvenes (rechazar actividades de riesgo, comunicarse, negociar, solución de problemas, autonomía y comportamiento prosocial)<br><br>Estrategia 6: Fortalecer factores protectores en el ámbito educativo (educación inicial, básica, media y superior): Centradas en el desarrollo académico y social de los niños como factores de protección, mejorar relaciones con pares y habilidades. Formar a DECES y departamentos para detección de riesgo temprano, factores o rasgos de personalidad predisponentes, generar involucramiento familiar y parental. Generar espacios libres de violencia. |
|  | Participación               | compartida  | 4.8.4. En comunicación. Se buscaba capacitar en pro de un relato unificado sobre el abordaje de la prevención. Capacitando medios, actores y partícipes de planes, programas y proyectos-  |

Elaboración propia

## Anexo 5. Ley Microtráfico 2020

## Ley Microtráfico 2020

| Ley/Plan/<br>Programa   | Categorías<br>principales<br>identificadas | Subcategorías                                      | Fragmento<br>identificado  | Comentari<br>o del<br>investigado<br>r  |
|---|--|--|--|---|
| LEY<br>ORGÁNICA<br>CONTRA EL<br>CONSUMO Y<br>MICROTRÁFI<br>CO DE<br>DROGAS 2020 | CONSTRUCCIÓN<br>DE LA<br>JUVENTUD          | JUVENTUD<br>TUTELADA                               | CAPITULO 1.<br>REFORMAS.<br>ARTÍCULO 2.<br>SEGUNDO INCISO<br>ART. 7. LOS GAD EN<br>LOS PLANES Y<br>PROGRAMAS<br>PONDRÁN<br>ESPECIAL<br>ATENCIÓN EN<br>GRUPOS<br>VULNERABLES...<br>SE DEBEN<br>ENFOCAR EN<br>SENSIBILIZACIÓN<br>Y ORIENTACIÓN<br>DE LA<br>COMUNIDAD...<br>PROMOVERAN<br>USO ADECUADO<br>DEL TIEMPO LIBRE<br>DE NNA, A TRAVÉS<br>DE ACTIVIDADES<br>CULTURALES,<br>DEPORTIVAS,<br>RECREATIVAS Y<br>PEDAGÓGICAS. | La<br>actualizació<br>n de la ley<br>persiste en<br>la mirada de<br>la joven<br>como<br>vulnerable.<br>Se incluye<br>sin embargo<br>la<br>sensibilizaci<br>ón y<br>orientación<br>a la<br>comunidad.<br>Saliendo del<br>enfoque en<br>el individuo<br>como único<br>responsable.<br>En este caso,<br>la<br>comunidad<br>es parte de<br>la<br>promoción<br>de<br>actividades<br>saludables |
|   | JUVENTUD /<br>enfoque de<br>prevención     | JUVENTUD<br>TUTELADA/<br>PREVENCIÓN<br>MORALIZANTE | ARTÍCULO 9<.<br>PREVENCIÓN EN<br>LO EDUCATIVO. ..<br>POLÍTICAS Y<br>EJECUCIÓN DE<br>PROGRAMAS EN<br>TODOS LOS<br>NIVELES. CUYOS<br>ENFOQUES Y<br>METODOLOGÍAS<br>PARTICIPATIVAS SE<br>ENCAMINEN A LA<br>FORMACIÓN DE<br>CONCIENCIA<br>SOCIAL Y<br>PERSONALIDAD<br>INDIVIDUAL PARA<br>PREVENIR EL USO<br>Y CONSUMO DE<br>DROGAS. SE<br>PUEDE CONVOCAR<br>A CONSEJOS<br>CONSULTIVOS  | Se refuerza<br>la idea de la<br>necesidad de<br>corregir<br>conducta<br>desviada a<br>través de la<br>formación<br>de<br>personalida<br>d. Existe<br>además un<br>enfoque<br>individual<br>en el<br>consumo y<br>por tanto en<br>su abordaje.<br>Se remiten a<br>la<br>importancia<br>de afianzar<br>vínculos   |

|  |  |   |   |   |
|--|--|---|---|---|
|  |  |   | PARA ARTICULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA, INTERINSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL Y DE LOS GADS. SE PROPICIA EL RELACIONAMIENTO ENTRE PARES PARA GENERAR CONOCIMIENTO, FORTALECER HABILIDADES SOCIALES PARA LA VIDA Y AFIANZAR VINCULOS FAMILIARES   | familiares. Se nominan avances pero se persiste en el enfoque individual del problema, en la mirada de la prevención desde lo moral.  |
|  | RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL/ formas de intervención | SUJETOS INDIVIDUALMENTE RESPONSABLES/ AUSENCIA DE ENFOQUE ESTRUCTURAL/ educación en valores | ARTÍCULO 10. EDUCACIÓN SUPERIOR. INCLUSIÓN EN MALLAS EL CONOCIMIENTO DE LAS ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL USO Y CONSUMO DE DROGAS, PROMOVER INVESTIGACIÓN<br>ART- 14- INCORPORACIÓN. DESARROLLO DE CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE TODO TIPO DE DROGAS APROVECHANDO TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, ESPECIALMENTE EN ESPACIOS ACCESIBLES Y DE USO FRECUENTE POR PARTE DE NNA Y JÓVENES | En el caso de la universidad se prevé contar con espacios formativos, siguiendo los lineamientos generales. Se pasa la posta a las instituciones , contar con un plan y seguirlo. No se habla de los sujetos, la posta del Estado/ ministerios a estamento educativo/ universidad |

|  |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|
|  | FORMAS DE INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL / CONSTRUCCIÓN DE LA JUVENTUD / PREVENCIÓN | CONTROL SOCIAL/ JUVENTUD EN RIESGO/ PREVENCIÓN CONDUCTUAL | ART. 17.2. PREVENCIÓN Y MONITOREO EN CENTROS EDUCATIVOS A TRAVÉS DE AUTORIDAD NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN COORDINACIÓN CON AUTORIDAD EDUCATIVA NACIONAL Y GADS. AL INTERIOR, ASÍ COMO EN EXTERIORES, INSTALACIÓN DE CÁMARAS VINCULADAS AL 911 (SI ES FACTIBLE, O PRESENCIA DE POLICIA EN LAS AFUERAS DE ESTABLECIMIENTOS                                  | La idea de la juventud en riesgo se manifiesta en la protección adicional, cabe recalcar que a través de los medios se expresaba miedo e inseguridad frente a temas de microtráfico , GDO. Evitar daños en este caso lleva a un control externo (policía) que no involucra a los estudiantes, ni a sus familias. El Estado/ policía se hace cargo |
|  | FORMAS DE INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL / PREVENCIÓN                               | CONTROL SOCIAL/ JUVENTUD EN RIESGO/ PREVENCIÓN CONDUCTUAL | CAPITULO II. ART.11, 12, 13, 14, 15 Y 16. SE INCORPORA EL DESARROLLO DE PLANES Y PROGRAMAS DESTINADOS A LA PREVENCIÓN<br><br>CAPITULO II. ART.17. REGULACIÓN, PROHIBICIÓN Y CONTROL DEL CONSUMO DE DROGAS. SE PROHIBE EL CONSUMO DE SUSTANCIAS EN ESPACIOS PÚBLICOS, EN ESTABLECIMIENTOS Y EVENTOS DE CONCURRENCIA MASIVA. LA PREVENCIÓN, DISUASIÓN, VIGILANCIA Y | El control como medida preventiva y disuasiva. La prevención entendida desde el modelar conducta.   |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  | CONTROL DEL USO<br>Y CONSUMO DE<br>DROGAS EN<br>ESPACIOS ESTARÁ<br>A CARGO DE LA<br>POLICIA<br>NACIONAL. |  |
|--|--|--|--|--|

Elaboración propia

**Anexo 6. Supresión SETED****Supresión SETED**

| <b>PLAN/<br/>PROGRAMA</b>                      | <b>CATEGORIA</b>             | <b>SUBCATEGORÍA</b>        | <b>OBSERVACIONES</b>   |
|--|------------------------------|----------------------------|--|
| <b>SUPRESIÓN<br/>SETED<br/>DECRETO<br/>376</b> | Enfoque de prevención        | Conductual-<br>Moralizante | Implícito, no hay mención a la prevención educativa, se mantiene lógica de control estatal. No hay mención a la reducción de riesgos y daños |
|  | Modelo de salud              | Biomédico                  | Predominio del Ministerio de Salud como entidad rectora en prevención; no se menciona la promoción o la salud mental.                        |
|  | Construcción de<br>Juventud  | Ausente                    | No se menciona a la juventud. Se subsume en los destinatarios  |
|  | Formas de<br>intervención    | Control<br>institucional   | Enfocado en regulación, normativa, control de sustancias y competencias administrativas.   |
|  | Actores y<br>responsabilidad | Estatal                    | No se reconoce participación comunitaria.  |

Elaboración propia

## Anexo 7. Acuerdo 031

## Acuerdo 031

| PLAN/<br>PROGRAMA        | CATEGORIA                   | SUBCATEGORÍA                                      | OBSERVACIONES  |
|--------------------------|-----------------------------|---|--|
| ACUERDO 031<br>MIES 2018 | Enfoque de prevención       | Centrado en derechos con elementos conductuales   | CARTILLA 2 Y 3; ART 3.: Narrativa participativa y de derechos (acuerdo e introducción); pero aplicación limitada y ambigua (cartillas no incluyen adolescentes, no se habla directamente de prevención). No hay mención a la reducción de riesgos y daños. |
|                          | Modelos de salud            | Biopsicosocial, promoción de la salud             | CARTILLA 2: No hay mención directa de salud mental. No se detalla abordaje biomédico, se centra en la generación de habilidades para la vida. Nos e aborda la prevención directamente  |
|                          | Construcción de la juventud | Sujeto activo (en lo declarativo)                 | ART. 3 Y CARTILLA 2: Se reconoce a la juventud como actor; se excluye adolescencia de las cartillas. No se aborda directamente prevención de uso y consumo, se centra en participación de formación de hábitos.  |
|                          | Formas de intervención      | Educación en valores, participación conjunta      | La metodología propuesta en las cartillas es vivencial, no enfocada en la prevención sino en creación de hábitos. Desde lo familiar y comunitario (CARTILLA 3)   |
|                          | Actores y responsabilidad   | Familiar, comunitaria, se menciona lo estructural | ART. 4 Y CARTILLA 2: Reconocimiento limitado de exclusión como causa; énfasis en familia y comunidad como corresponsables con el sujeto.   |
|                          | Voz presente                | Parcialmente presente                             | Se promueva la voz juvenil en talleres y actividades, no se integra al trabajo institucional. CARTILLA 2.  |

Elaboración propia

**Anexo 8. Instructivo MDT****Instructivo MDT**

| <b>PLAN/ PROGRAMA</b>   | <b>CATEGORIA</b>          | <b>SUBCATEGORÍA</b>                               | <b>OBSERVACIONES</b>   |
|---|---------------------------|---|--|
| <b>Instructivo Ministerio de trabajo para creación de Programas de Prevención</b> | Enfoque de prevención     | Conductual y normativo                            | Cap. II (Art. 3-5); prevención como obligación del empleador y medio para evitar riesgos. No se menciona la reducción de riesgos y daños |
|   | Modelo de Salud           | Promoción de salud; sin desarrollo biopsicosocial | Cap. IV (Art. 7); campañas y actividades de vida saludable. No se menciona la salud mental   |
|   | Construcción de juventud  | No aplica directamente                            | Documento enfocado en la población laboral, no menciona lo juvenil   |
|   | Formas de intervención    | Educación en valores                              | Capítulo VI, actividades educativas y monitoreo del comportamiento   |
|   | Actores y responsabilidad | Institucional                                     | Cap. III y V, empleadores y Comités son responsables del cumplimiento  |
|   | Voz presente o ausente    | Ausente   | No se contempla participación de trabajadores en diseño o adaptación al programa.  |

Elaboración propia

## Anexo 9. Educando en familia

### Educando en Familia

| PLAN/<br>PROGRAMA                                 | CATEGORIA                    | SUBCATEGORÍA                          | OBSERVACIONES   |
|---|------------------------------|---------------------------------------|---|
| MODULO DE<br>PREVENCIÓN<br>EDUCANDO EN<br>FAMILIA | Enfoque de<br>prevención     | Conductual con<br>marco educativo     | Prevención centrada en<br>formación de hábitos y<br>vigilancia en el entorno escolar.<br>No se menciona la prevención<br>de riesgos y daños |
|   | Modelo de salud              | Psicosocial<br>superficial            | Se menciona el desarrollo<br>integral, pero no se abordan más<br>temas al respecto  |
|   | Construcción de<br>juventud  | Juventud pasiva y en<br>riesgo        | La juventud se ve como<br>receptores de los mensajes<br>educativos; no se ven<br>participación en políticas                                 |
|   | Formas de<br>intervención    | Educación en valores                  | Centrado en vigilar el<br>comportamiento, y en el<br>desarrollo de actividades<br>formativas.   |
|   | Actores y<br>responsabilidad | Instituciones<br>educativas y familia | Docentes, directivos y familias<br>como responsables del proceso<br>preventivo. El educando<br>incorpora conocimientos sobre<br>prevención. |
|   | Voz                          | Ausente                               | No hay mecanismos de<br>participación de los estudiantes,<br>son receptores de la<br>información.   |

Elaboración propia

**Anexo 10. Ley de juventudes****Ley de Juventudes**

| <b>PLAN/<br/>PROGRAMA</b>    | <b>CATEGORIA</b>          | <b>SUBCATEGORÍA</b>   | <b>OBSERVACIONES</b>   |
|------------------------------|---------------------------|---|--|
| <b>Ley de<br/>Juventudes</b> | Enfoque de prevención     | Prevención desde el enfoque de derechos; salud como ejercicio integral de derechos. No se menciona la reducción de riesgos y daños. | Art. 1, 4, 10, 12  |
|                              | Modelo de salud           | integral vinculado a la garantía de derechos  | Art. 5, 18 y 36  |
|                              | Construcción de juventud  | Reconocida como sujeto activo   | Derechos de la juventud, no se diferencia la situación de consumo. Art. 2, 4, 5,12   |
|                              | Formas de intervención    | Educación en derechos   | Centrado en educación, derechos. Art. 12, 15 y 16  |
|                              | Actores y responsabilidad | Estatal   | Responsabilidad estatal, se detalla la necesidad de articulación institucional   |
|                              | Voz                       | Juvenil reconocida no vinculante  | Se reconoce la importancia de la participación juvenil en la formulación de políticas, no se establece mecanismos vinculantes. Art. 15 y 16. |

Elaboración propia

## Anexo 11. Ley de salud

## Ley de Salud

| PLAN/<br>PROGRAMA | CATEGORIA                   | SUBCATEGORÍA                | OBSERVACIONES  |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| LEY DE SALUD      | Enfoque de prevención       | Primaria                    | Se menciona prevención primaria en salud pública, no se detallan estrategias diferenciadas para juventudes. Art. 2, 4, 6,7, 30. No se incorpora estrategias explícitas de reducción de riesgos y daños, la salud mental es abordada. Art. 2, 32, 42. |
|                   | Modelo de salud             | Biomédico                   | Predomina el modelo biomédico, se menciona la salud integral- Art. 4, 6, 31, 32  |
|                   | Construcción de la juventud | No señalada específicamente | No aparece detallada en específico   |
|                   | Formas de intervención      | Campaña educativa           | Se detallan protocolos institucionales generales. Art. 6, 30 y 31  |
|                   | Actores y responsabilidad   | Ministerio como rector      | Ministerio como entidad rectora en salud, colaboración intersectorial Art. 5, 8 y 34   |
|                   | Voz                         | Participación mencionada    | No es específica a juventudes. Art. 30 y 31  |

Elaboración propia

**Anexo 12. Acuerdo 026 MIES****Acuerdo 026 MIES**

| <b>Ley/Plan/Programa</b> | <b>Categorías principales identificadas</b> | <b>Subcategorías</b>      | <b>Observaciones</b>   |
|--------------------------|---|---------------------------|--|
| <b>Acuerdo 026 MIES</b>  | Construcción de juventud                    | En riesgo                 | Juventud considerada como grupo prioritario, no se distingue adolescencia. Lineamientos.   |
|                          | Enfoque de Prevención                       | Enfoque biopsicosocial    | Prevención como atención prioritaria por vulnerabilidad, no se menciona explícitamente la reducción de riesgos y daños. Anexo 1 y lineamientos técnicos del acuerdo. |
|                          | Intervención                                | Institucional             | Se establecen rutas de acción y protocolos, prevención formativa a usuarios MIES y formación a técnicos para impartir capacitación. (rutas)                          |
|                          |   | Actores y responsabilidad | MIES como ente rector, coordinación interinstitucional son vinculación a juventudes. Cap. 2 y 3.   |
|                          |   | Voces                     | MIES, inclusión y capacitación de las familias y técnicos. Voz juvenil ausente en planificación, sujeto participante en actividades                                  |

Elaboración propia

### Anexo 13. Plan de riesgo psicosociales

#### Plan de riesgos Psicosociales

| PLAN/<br>PROGRAMA                                  | CATEGORIA                   | SUBCATEGORÍA                   | OBSERVACIONES  |
|--|-----------------------------|--------------------------------|--|
| Plan de riesgos psicosociales "Educar es Prevenir" | Enfoque de Prevención       | Moralizante                    | Enfocado en la educación en valores, habilidades para la vida. Trabajo con docentes y familias. Cap. II y IV, currículo preventivo. No se hace mención de estrategias de reducción de riesgos y daños. |
|  | Modelo de salud             | Promoción de la salud          | prevención como eje de salud escolar, enfocado en la promoción del bienestar emocional y físico (Cap. y II)  |
|  | Construcción de la juventud | tutelada                       | Considerada como grupo en formación, hay que formar y normar. Cap. I y II. Juventud como grupo a orientar.   |
|  | Formas de intervención      | Educación en valores           | Capacitación docente, actividades escolares, familias incluidas en proceso preventivo. Cap. IV.  |
|  | Actores y responsabilidad   | Institucional, adulto céntrica | Ministerios educación y salud y actores escolares como centrales. La juventud solo participa no es activa (Cap. III y V)   |
|  | Voz                         | ausente                        | Juventud con voz marginal, solo participan Cap. IV   |

Elaboración propia