


Estrategia de gobernanza multinivel desde gobiernos locales para fortalecer el emprendimiento artesanal femenino en municipalidades

Multi-level governance strategy from local governments to strengthen female artisan entrepreneurship in municipalities

Estratégia de governança multinível dos governos locais para fortalecer o empreendedorismo feminino no setor artesanal nos municípios

Cecilia María Madrid Villarreyes 
 CMADRIDV1@upao.edu.pe
 Universidad Privada Antenor Orrego,
 Trujillo, Perú

Agustín Valdiviezo Miranda 
 avaldiviezom2@upao.edu.pe
 Universidad Privada Antenor Orrego, Trujillo, Perú

Javier Valdiviezo Miranda 
 javaldiviezom@ucvvirtual.edu.pe
 Universidad César Vallejo, Lima, Perú

Josefina Gabriela Alvarez Zapata 
 jgalvarezz@ucvvirtual.edu.pe
 Universidad César Vallejo, Lima, Perú

Artículo recibido 9 de febrero 2026 | Aceptado 17 de marzo 2026 | Publicado 1 de abril 2026

Resumen

El emprendimiento artesanal femenino es fundamental para el desarrollo económico local, pero enfrenta múltiples barreras sistémicas. El objetivo de este estudio es analizar las estrategias de gobernanza multinivel implementadas desde gobiernos locales para fortalecer el emprendimiento artesanal femenino en la Municipalidad de Sullana, Perú. La metodología cualitativa-cuantitativa (mixta), con diseño descriptivo-propositivo, utiliza revisión documental, entrevistas a actores clave (n=45) y encuestas a mujeres artesanas (n=120). Los resultados evidencian fragmentación institucional significativa, 73% de desarticulación entre programas gubernamentales, ausencia de espacios de coordinación y limitado acceso a financiamiento (82% sin crédito formal). Se identifican barreras como informalidad (68%) y escasa capacitación (71%). En conclusión, la gobernanza multinivel efectiva requiere marcos normativos claros, asignación presupuestal específica, monitoreo participativo y enfoque de género transversal para superar barreras estructurales en contextos de pobreza.

Palabras clave: Desarrollo económico local; Emprendimiento artesanal femenino; Gobiernos locales; Gobernanza multinivel; Sullana

Abstract

Female artisanal entrepreneurship is fundamental for local economic development but faces multiple systemic barriers. The objective of this study is to analyze the multi-level governance strategies implemented by local governments to strengthen female artisanal entrepreneurship in the Municipality of Sullana, Peru. The qualitative-quantitative (mixed) methodology, with a descriptive-propositive design, uses documentary review, interviews with key actors (n=45), and surveys of female artisans (n=120). Results show significant institutional fragmentation, 73% disarticulation among government programs, absence of coordination spaces, and limited access to financing (82% without formal credit). Barriers such as informality (68%) and limited training (71%) are identified. In conclusion, effective multi-level governance requires clear regulatory frameworks, specific budget allocation, participatory monitoring, and a transversal gender approach to overcome structural barriers in poverty contexts.

Keywords: Local economic development; Women's artisan entrepreneurship; Local governments; Multilevel governance; Sullana

Resumo

O empreendedorismo artesanal feminino é fundamental para o desenvolvimento econômico local, mas enfrenta múltiplas barreiras sistêmicas. O objetivo deste estudo é analisar as estratégias de governança multinível implementadas pelos governos locais para fortalecer o empreendedorismo artesanal feminino no Município de Sullana, Peru. A metodologia qualitativa-quantitativa (mista), com desenho descritivo-propositivo, utiliza revisão documental, entrevistas com atores-chave (n=45) e pesquisas com mulheres artesãs (n=120). Os resultados evidenciam fragmentação institucional significativa, 73% de desarticulação entre programas governamentais, ausência de espaços de coordenação e acesso limitado a financiamento (82% sem crédito formal). Identificam-se barreiras como informalidade (68%) e escassa capacitação (71%). Em conclusão, a governança multinível efetiva requer marcos normativos claros, alocação orçamentária específica, monitoramento participativo e enfoque de gênero transversal para superar barreiras estruturais em contextos de pobreza.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico local; Empreendedorismo artesanal feminino; Governos locais; Governança multinível; Sullana

INTRODUCCIÓN

El emprendimiento artesanal femenino constituye una actividad económica estratégica para el desarrollo local en América Latina, particularmente para mujeres en contextos de vulnerabilidad socioeconómica, donde actúa como un mecanismo fundamental para la generación de ingresos y la reducción de la pobreza. En esta línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022) destaca que el empoderamiento económico de las mujeres a través de actividades productivas tradicionales no solo mejora sustancialmente los ingresos familiares, sino que también contribuye de manera significativa a la cohesión social comunitaria y al fortalecimiento del tejido social.

Asimismo, en el contexto global, Bruton et al. (2021) sostienen que el emprendimiento, cuando es apoyado por ecosistemas institucionales robustos, representa una de las soluciones más viables para superar las trampas de pobreza estructural. De igual modo, desde una perspectiva de desarrollo integral, Madzorrea y Fawzi (2020) evidencian que el empoderamiento femenino centraliza esfuerzos cruciales para abordar problemáticas transversales de vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de este potencial transformador, los emprendimientos liderados por mujeres enfrentan barreras sistémicas que limitan su crecimiento y consolidación, lo que plantea un desafío crítico para las políticas públicas de desarrollo económico local.

En el Perú, el sector artesanal representa aproximadamente el 2.8% del producto bruto interno nacional y emplea a más de 650,000 personas, de las cuales el 62% son mujeres (Banco Mundial, 2021). Particularmente, en la región Piura, específicamente en el distrito de Sullana, la actividad artesanal constituye una fuente de ingresos fundamental para aproximadamente 3,500 mujeres dedicadas principalmente a la elaboración de tejidos, cerámica, bordados y productos derivados del algodón nativo (Municipalidad de Sullana, 2023).

Sin embargo, la situación actual revela que estos emprendimientos operan mayoritariamente en condiciones de estricta subsistencia, caracterizadas por ingresos promedio mensuales inferiores a S/ 600, ausencia total de acceso a seguridad social, capacitación técnica altamente limitada y una desarticulación evidente de las políticas públicas que buscan promover el sector (Produce, 2022). Esta problemática se ve agravada por factores socioculturales que invisibilizan el trabajo productivo femenino y por asimetrías de información que restringen el acceso a mercados dinámicos y competitivos.

En este marco, la gobernanza multinivel emerge como la variable independiente central de este estudio, definida teóricamente como un enfoque de gestión pública que reconoce la necesidad ineludible de articulación vertical (entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local) y horizontal (entre diversos sectores: público, privado y sociedad civil) para abordar problemas complejos de desarrollo territorial (Hooghe y Marks, 2003; Bache y Flinders, 2004).

Por su parte, el emprendimiento artesanal femenino, variable dependiente de la investigación, se conceptualiza como el conjunto de iniciativas productivas lideradas por mujeres que transforman materias primas mediante técnicas tradicionales, enfrentando el desafío de transitar desde la economía de subsistencia hacia la sostenibilidad empresarial (Kabeer, 2016; Albuquerque y Dini, 2018). En este sentido, las características fundamentales de esta problemática radican en la desconexión entre la oferta de programas estatales y las demandas reales de las artesanas, la superposición territorial de intervenciones públicas sin coordinación previa, y la debilidad institucional de los gobiernos locales para liderar procesos endógenos de desarrollo económico.

Las causas subyacentes de esta situación precaria son múltiples y estructurales. En primer lugar, existe una marcada fragmentación institucional caracterizada por la superposición de programas gubernamentales y la ausencia de mecanismos formales de coordinación intergubernamental (Remy, 2021). En segundo lugar, se evidencian profundas asimetrías en las capacidades técnicas y presupuestales entre los diferentes niveles de gobierno, sumadas a la debilidad operativa de los gobiernos locales para liderar efectivamente procesos de desarrollo económico territorial en contextos de descentralización incompleta (Ismodes, 2022). En tercer lugar, persisten barreras de género que limitan el acceso equitativo de las mujeres a recursos productivos esenciales como crédito, tecnología y redes de comercialización, perpetuando un ciclo de exclusión económica (OIT, 2020).

Frente a esta realidad fragmentada, la situación ideal proyecta un ecosistema de desarrollo local donde los tres niveles de gobierno articulen sus intervenciones de manera sinérgica, optimizando el uso de recursos públicos y maximizando el impacto en las beneficiarias. En este escenario óptimo, la gobernanza multinivel permitiría la existencia de marcos normativos habilitantes, presupuestos etiquetados para el desarrollo productivo femenino, y espacios institucionalizados de concertación público-privada que

garanticen la participación activa de las organizaciones de artesanas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas que las afectan.

Diversos estudios han documentado experiencias exitosas de esta naturaleza en América Latina, aportando perspectivas complementarias. Por ejemplo, Maldonado (2018) en Colombia demostró que la implementación de mesas de concertación permanentes incrementa la cobertura real de los programas de desarrollo económico. Asimismo, Cabrero (2019) en México evidenció que la coordinación efectiva en sistemas integrados resulta en incrementos tangibles en el acceso a financiamiento. De manera complementaria, estudios de la OCDE (2019) muestran que la institucionalización formal de los instrumentos de fomento -a través de marcos normativos claros y presupuestos específicos- fortalece el desempeño del emprendimiento territorial en Chile.

La presente investigación busca atender esta brecha crítica mediante el diseño de un modelo operativo que traduzca los principios teóricos de la gobernanza multinivel en herramientas prácticas de gestión municipal. La justificación de este estudio radica en la urgencia de superar la visión sectorial y fragmentada que tradicionalmente ha caracterizado las políticas de apoyo al emprendimiento en el Perú.

Al centrarse en el nivel local de gobierno como eje articulador, la investigación aporta evidencia empírica relevante sobre cómo las municipalidades, a pesar de sus limitaciones presupuestales, pueden ejercer un rol de liderazgo catalizador en la promoción del desarrollo económico inclusivo. Además, el estudio adquiere relevancia social al visibilizar las demandas específicas de un sector productivo altamente vulnerable, proponiendo soluciones institucionales que trascienden el asistencialismo para enfocarse en el empoderamiento económico sostenible de las mujeres artesanas.

En consideración a lo expuesto, la presente investigación plantea la siguiente interrogante principal: ¿Qué características debe tener un modelo de gobernanza multinivel liderado desde el gobierno local para fortalecer efectivamente el emprendimiento artesanal en mujeres del distrito de Sullana, Piura? En consecuencia, el objetivo general del estudio consiste en diseñar un modelo de gobernanza multinivel desde el gobierno local para el fortalecimiento del emprendimiento artesanal en mujeres en la Municipalidad de Sullana, Piura, que articule efectivamente los tres niveles de gobierno con actores privados y sociales.

Para alcanzar este propósito, se establecen los siguientes objetivos específicos: analizar las estrategias de gobernanza multinivel para el emprendimiento artesanal femenino implementadas en el contexto latinoamericano; caracterizar la situación actual del emprendimiento artesanal femenino en el distrito de Sullana; diagnosticar los mecanismos existentes de coordinación intergubernamental e intersectorial en el territorio; y, finalmente, proponer un modelo integrado de gobernanza multinivel específicamente adaptado a las condiciones y limitaciones del contexto municipal estudiado.

MÉTODO

Para el desarrollo del estudio se adoptó el enfoque mixto secuencial explicativo, combinando perspectivas cualitativas y cuantitativas en dos fases consecutivas. Este enfoque permitió, en una primera etapa obtener información cuantificable sobre la situación del emprendimiento artesanal femenino, y posteriormente, profundizar en las dinámicas institucionales mediante técnicas cualitativas. El nivel de investigación es descriptivo-propositivo, orientado a caracterizar la situación actual del emprendimiento artesanal femenino y la gobernanza multinivel en Sullana para, a partir de ello, diseñar una propuesta de modelo específico.

Este diseño metodológico se justifica en la necesidad de comprender integralmente un fenómeno complejo como la gobernanza, donde las métricas cuantitativas sobre acceso a recursos y percepciones requieren ser explicadas mediante el análisis cualitativo de las dinámicas institucionales, las barreras normativas y las relaciones de poder entre los actores involucrados. En consecuencia, la triangulación metodológica garantiza una mayor robustez y validez en la construcción de la propuesta final.

La población de estudio se dividió en dos grupos. Por un lado, la población 1 estuvo conformada por mujeres emprendedoras artesanales del distrito de Sullana. Según el Registro de Artesanos de la Municipalidad de Sullana (2023), existen aproximadamente 3,500 mujeres dedicadas a la actividad artesanal en el distrito. Para su selección, se calculó una muestra probabilística mediante fórmula para poblaciones finitas, con un nivel de confianza del 95% ($Z=1.96$), una proporción esperada de 0.5 ($p=0.5$, $q=0.5$) y un error muestral del 8% ($e=0.08$), resultando en una muestra de $n=120$ mujeres emprendedoras artesanales.

Los criterios de inclusión establecieron la selección de mujeres mayores de 18 años, residentes en Sullana, dedicadas a la actividad artesanal como actividad económica principal o complementaria, y con un mínimo de 6 meses de actividad artesanal continua. De esta manera, la selección de la muestra asegura la representatividad estadística del sector artesanal femenino en el distrito.

Por otro lado, la población 2 correspondió a los actores clave institucionales. Mediante un muestreo no probabilístico intencional, se seleccionaron 45 actores clave representando a los diferentes niveles de gobierno y sectores involucrados. Esta muestra cualitativa incluyó a 8 funcionarios del gobierno nacional (MINCETUR, PRODUCE, MIDIS), 5 funcionarios del gobierno regional Piura (Gerencia de Desarrollo Económico), 8 funcionarios de la Municipalidad de Sullana (Gerencia de Desarrollo Económico Local, Oficina de la Mujer), 12 representantes de organizaciones de artesanas (asociaciones, gremios), 7 representantes del sector privado (compradores, intermediarios, proveedores), y 5 representantes de la cooperación internacional y ONGs. La diversidad de actores permitió capturar de múltiples perspectivas sobre el sistema de gobernanza actual y las posibilidades de articulación.

Para la recolección de datos, se emplearon tres técnicas e instrumentos principales. En primer lugar, se aplicó una encuesta estructurada mediante un cuestionario de 45 ítems distribuidos en cinco dimensiones: (1) características sociodemográficas y del emprendimiento; (2) acceso a recursos productivos y financiamiento; (3) capacitación y asistencia técnica recibida; (4) articulación con programas gubernamentales; y (5) comercialización y acceso a mercados. El instrumento utilizó una escala Likert de 5 puntos para valoraciones y preguntas cerradas con opciones múltiples. La confiabilidad del instrumento se verificó mediante el coeficiente Alpha de Cronbach, obteniendo un valor de 0.87, lo que indica una alta consistencia interna.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas utilizando una guía de 25 preguntas abiertas organizadas en cuatro ejes temáticos: diagnóstico de mecanismos actuales de coordinación, identificación de barreras institucionales, valoración de experiencias previas, y propuestas de mejora. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 60 minutos y fueron grabadas en audio previo consentimiento informado.

En tercer lugar, se ejecutó una revisión documental exhaustiva mediante una matriz de análisis aplicada a experiencias latinoamericanas de gobernanza multinivel (n=15 casos), normativa nacional, regional y local vinculada, planes de desarrollo concertado, y evaluaciones de programas gubernamentales. Esta revisión permitió contextualizar los hallazgos empíricos y fortalecer la propuesta final.

El procedimiento de recolección y análisis de datos se desarrolló de manera sistemática. En cuanto a los datos cuantitativos, estos fueron procesados utilizando el software estadístico SPSS v.28. Se aplicó estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes, medias, desviación estándar) para la caracterización de variables, y pruebas de Chi-cuadrado y ANOVA para identificar asociaciones y diferencias significativas entre grupos, estableciendo un nivel de significancia de $p < 0.05$.

Por su parte, los datos cualitativos derivados de las entrevistas fueron analizados mediante la técnica de análisis de contenido temático utilizando el software ATLAS.ti v.9. El proceso incluyó la transcripción literal de las entrevistas, la codificación abierta para identificar unidades de significado, la codificación axial para agrupar códigos en categorías, y la codificación selectiva para establecer relaciones entre las categorías emergentes. Finalmente, se realizó la triangulación de los hallazgos cuantitativos y cualitativos con la revisión documental. La investigación fue aprobada por el Comité de Ética institucional, aplicando rigurosamente los principios de consentimiento informado, confidencialidad, beneficencia y no maleficencia en todas las fases del estudio.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de esta investigación se presentan organizados en tres ejes temáticos fundamentales, los cuales responden a los objetivos planteados. En primer lugar, se expone la caracterización sociodemográfica y productiva de las mujeres artesanas. En segundo lugar, se analiza el acceso a recursos

productivos, financiamiento y capacitación. Finalmente, se detalla el diagnóstico de la gobernanza multinivel y las barreras institucionales identificadas en el territorio.

Caracterización del emprendimiento artesanal femenino en Sullana

El perfil sociodemográfico de las 120 mujeres artesanas encuestadas, detallado en la Tabla 1, revela patrones consistentes de vulnerabilidad estructural y responsabilidad económica.

Tabla 1. Perfil sociodemográfico de mujeres artesanas (n=120). Datos obtenidos de encuestas estructuradas

Característica	Valor	Porcentaje/Rango
Edad promedio	43.2 años	DE = 11.5
Rango de edad mayoritario	35-50 años	58.3%
Educación secundaria o menos	67%	n = 80
Estudios superiores técnicos	14%	n = 17
Jefas de hogar o co-jefas	72%	n = 86
Dependientes promedio	3.4	Por hogar
Residencia en zonas urbano-marginales	81%	n = 97
Sin desagüe conectado a red pública	45%	n = 54
Sin agua potable permanente	38%	n = 46

Como se observa, la edad promedio es de 43.2 años (DE=11.5), con una concentración mayoritaria en el rango de 35 a 50 años (58.3%). Este dato coincide con estudios regionales que señalan que el emprendimiento artesanal femenino suele consolidarse en etapas de adultez media, cuando las mujeres asumen mayores cargas familiares y buscan alternativas económicas complementarias.

En cuanto al nivel educativo, el 67% cuenta con educación secundaria completa o menos, mientras que solo el 14% ha logrado acceder a estudios superiores técnicos. Esta brecha educativa limita el acceso a programas de capacitación especializada y reduce las posibilidades de inserción en mercados más competitivos.

Es relevante destacar que el 72% de las encuestadas son jefas de hogar o co-jefas, asumiendo la responsabilidad económica de un promedio de 3.4 dependientes. Este hallazgo refuerza la centralidad del emprendimiento artesanal como estrategia de supervivencia económica. Asimismo, el 81% reside en zonas urbano-marginales de Sullana, enfrentando un acceso limitado a servicios básicos, donde el 45% carece de

desagüe conectado a la red pública y el 38% no cuenta con agua potable permanente. Estas limitaciones estructurales condicionan la productividad y la calidad de vida de las artesanas.

Respecto a las características del emprendimiento, los resultados muestran una fuerte tradición artesanal combinada con altos niveles de informalidad. El 54% lleva más de 10 años dedicada a la actividad artesanal, y el 68% heredó el oficio generacionalmente. Este componente cultural, aunque valioso, no se traduce necesariamente en sostenibilidad económica.

La Figura 1, muestra que los tejidos en algodón nativo representan la principal línea productiva (38%), seguidos por la cerámica decorativa (22%), bordados (18%) y bisutería (12%). Esta diversidad productiva evidencia un potencial significativo para la diferenciación en mercados especializados, aunque actualmente subaprovechado.

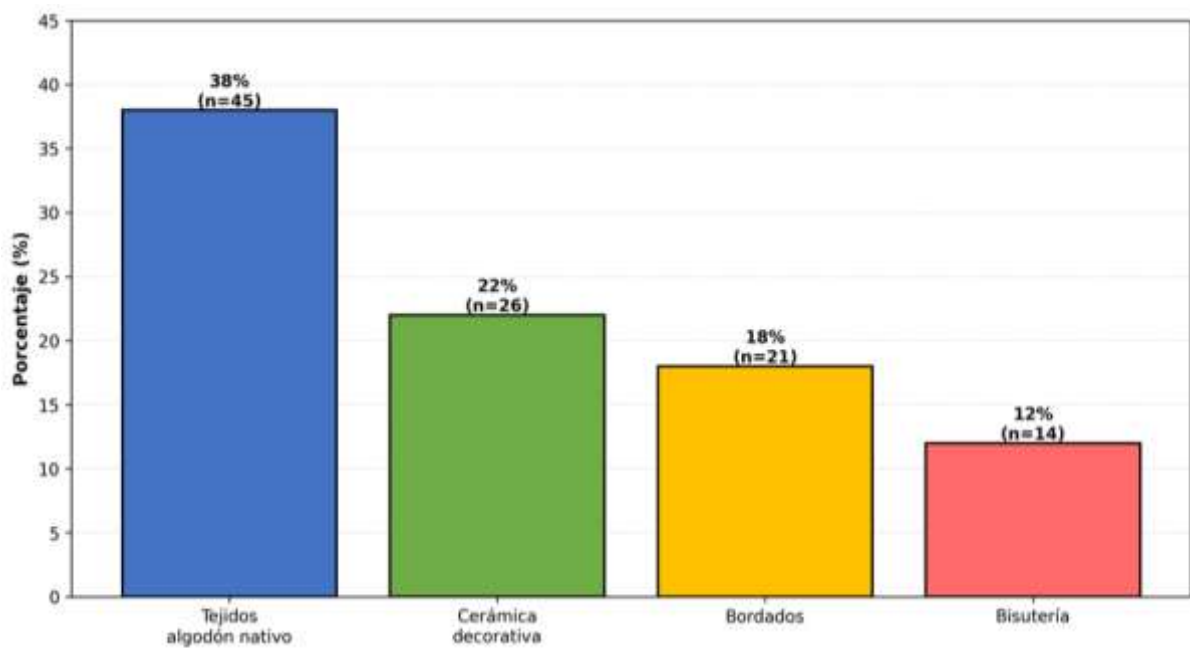


Figura 1. Distribución de Mujeres Artesanas por línea productiva (n=120)

El 68% realiza su trabajo desde su propio domicilio, lo que evidencia la necesidad de compatibilizar la actividad productiva con las labores de cuidado. En términos de formalización, solo el 32% posee RUC activo, el 89% carece de licencia de funcionamiento municipal y el 91% no cuenta con una marca registrada. Esta informalidad crónica limita el acceso a programas estatales, financiamiento y ferias formales.

Económicamente, el ingreso mensual promedio reportado es de S/ 580 (DE=240), y el 76% genera menos de S/ 700 mensuales, lo que lleva al 68% a considerar que sus ingresos artesanales son "insuficientes" para cubrir sus necesidades básicas, a pesar de dedicar un promedio de 20 a 30 horas semanales a la actividad. Este hallazgo confirma la persistencia de un modelo de subsistencia, más que de emprendimiento consolidado.

Acceso a recursos productivos, capacitación y comercialización

El análisis del acceso a recursos productivos, sintetizado en la Tabla 2, evidencia profundas brechas estructurales profundas que afectan la sostenibilidad del emprendimiento artesanal.

Tabla 2. *Acceso a recursos productivos y financiamiento (n=120)*

Dimensión de Recursos	Indicador	Porcentaje	n
Acceso a Crédito Formal	Sin acceso a crédito formal	82%	98
	Financiamiento con ahorros propios	56%	67
	Préstamos de familiares	28%	34
	Crédito informal (prestamistas)	16%	19
Infraestructura Productiva	Sin espacio adecuado para producción	73%	88
	Sin maquinaria o equipamiento especializado	81%	97
	Con herramientas artesanales básicas	67%	80
Acceso a Insumos	Dificultades para acceder a insumos de calidad	71%	85
	Compran a intermediarios con sobreprecio	58%	70

En el ámbito del financiamiento, el 82% de las artesanas nunca ha accedido a un crédito formal. Este dato es crítico, pues la falta de capital limita la adquisición de insumos, maquinarias y mejoras productivas. Como mecanismo de subsistencia, el 56% se financia exclusivamente con ahorros propios, el 28% recurre a préstamos de familiares y el 16% acude al crédito informal (prestamistas), asumiendo altos costos financieros. Resulta preocupante que solo el 8% de las encuestadas conoce la existencia de programas de microcrédito específicos para emprendedoras.

En cuanto a infraestructura y equipamiento, el 73% carece de un espacio adecuado y exclusivo para la producción, el 81% no posee maquinaria o equipamiento especializado, y el 67% trabaja con herramientas artesanales básicas y obsoletas. Estas limitaciones reducen la capacidad de producción y la calidad final del producto.

Asimismo, el 71% reporta dificultades recurrentes para acceder a insumos de calidad a precios competitivos, viéndose obligadas el 58% a comprar a intermediarios locales con un sobreprecio estimado entre el 30% y el 40%. Esta dependencia de intermediarios reduce los márgenes de ganancia y perpetúa la precariedad. La Figura 2 evidencia que la capacitación es una de las áreas más desatendidas.

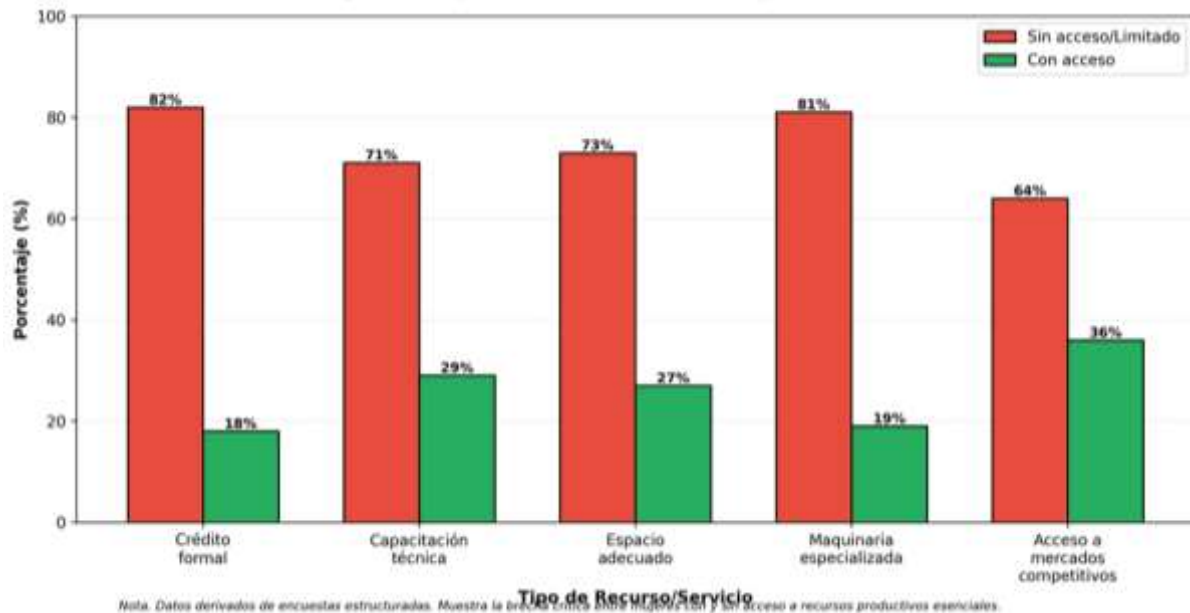


Figura 2. Comparación de acceso a recursos y servicios (n=120)

Según muestra la figura 2, el 71% nunca ha recibido formación técnico-productiva y solo el 19% ha participado alguna vez en talleres de gestión empresarial básica. A pesar de ello, el 86% expresa una alta demanda de capacitación, priorizando diseño, gestión de costos, marketing digital y formación tributaria. Esta brecha formativa constituye una oportunidad estratégica para intervenciones públicas.

En cuanto a comercialización, los canales predominantes son tradicionales: Ferias locales (48%), intermediarios (31%) y pedidos de conocidos (18%). Solo el 3% utiliza comercio electrónico. La limitada digitalización restringe el acceso a mercados más amplios.

El alcance geográfico de las ventas es reducido: el 76% comercializa sus productos exclusivamente en Sullana, el 18% logra vender ocasionalmente en la capital de Piura, y apenas un 6% ha logrado colocar sus productos fuera de la región. Las prácticas de fijación de precios revelan deficiencias en la gestión empresarial, dado que el 64% fija sus precios "a ojo", sin realizar un cálculo real de los costos de producción. Consecuentemente, el 58% siente que los precios que cobra son inferiores al valor real de su trabajo y tiempo invertido. Además, el 67% identifica a los productos industriales importados de bajo costo como su principal competencia desleal en el mercado local.

Diagnóstico de la gobernanza multinivel y barreras institucionales

A nivel nacional, se identificaron programas como FONCODES-Haku Wiñay (focalizado en zonas rurales y ausente en la zona urbana de Sullana), Impulsa Perú (con convocatorias esporádicas), Compras a MYP Perú (desconocido por el 94% de las artesanas) e Innóvate Perú (sin proyectos artesanales aprobados en Sullana en los últimos 5 años).

A nivel regional, el Programa Regional de Desarrollo Productivo carece de presupuesto asignado desde 2020. A nivel local, el Programa Municipal de Apoyo a Emprendedores benefició a 18 personas en 2022, pero a ninguna mujer artesana, y la Feria Municipal Artesanal se realizó de manera irregular.

El diagnóstico revela una profunda desarticulación institucional. El 89% de los funcionarios entrevistados reconoce la "ausencia total" de espacios formales de coordinación intergubernamental para el sector artesanal. Los mecanismos existentes son reactivos, motivados únicamente por el cumplimiento de requerimientos administrativos puntuales. Se evidenció la superposición territorial de programas sin coordinación previa, generando confusión y duplicidad de esfuerzos.

Asimismo, existe una marcada asimetría de información, donde el 78% de los funcionarios municipales desconoce los programas vigentes del gobierno nacional.

Desde la perspectiva de las artesanas, el 73% considera que los programas gubernamentales están "desarticulados" o "no llegan" a ellas, y el 81% reporta desconocimiento sobre cómo acceder a programas de apoyo. De aquellas que intentaron postular a algún programa (67%), la mayoría desistió debido a requisitos complejos (48%) y trámites burocráticos excesivos (39%).

El análisis cualitativo, cuyos resultados se consolidan en la Tabla 3, permitió categorizar las barreras institucionales en cuatro dimensiones principales. Las barreras normativas incluyen la ausencia de una ordenanza municipal específica sobre el desarrollo del sector artesanal y vacíos en la Ley Orgánica de Municipalidades respecto a competencias claras en desarrollo económico productivo.

Tabla 3. *Barreras Institucionales para Gobernanza Multinivel en Sullana*

Tipo de Barrera	Descripción	Evidencia
Normativas	Ausencia de ordenanza municipal específica para sector artesanal	Reconocido por 89% de funcionarios
	Vacíos en Ley Orgánica de Municipalidades sobre competencias en desarrollo económico	Análisis documental
Presupuestales	Asignación de S/ 0 en presupuesto municipal 2023 para desarrollo productivo artesanal	Revisión presupuestal municipal
	Dependencia de transferencias condicionadas sin autonomía de priorización	Entrevistas a 8 funcionarios municipales
Técnicas	Gerencia de Desarrollo Económico Local con solo 2 profesionales (vs. 12 recomendados)	Análisis de capacidad institucional
	Ausencia de diagnósticos actualizados del sector artesanal	Revisión documental

Institucionales	Fragmentación de responsabilidades entre múltiples dependencias municipales	Entrevistas a actores clave (n=45)
	Inexistencia de mesas de concertación público-privada con participación de artesanas	Análisis de mecanismos de coordinación

Las barreras presupuestales son críticas, destacando la asignación de cero soles en el presupuesto municipal 2023 para programas específicos de desarrollo productivo artesanal, y la dependencia del gobierno local de transferencias condicionadas sin autonomía para la priorización. Las barreras técnicas se evidencian en la limitada capacidad operativa de la Gerencia de Desarrollo Económico Local, que cuenta con solo 2 profesionales (frente a los 12 recomendados por buenas prácticas), y la carencia de diagnósticos actualizados del sector.

En conjunto, estos hallazgos evidencian un sistema de gobernanza debilitado, sin articulación multinivel ni mecanismos estables de participación, lo que limita la efectividad de las intervenciones públicas y perpetúa la precariedad del sector artesanal femenino.

DISCUSIÓN

Los hallazgos de esta investigación revelan un panorama de significativa fragmentación institucional en la gobernanza del emprendimiento artesanal femenino en Sullana, confirmando la hipótesis inicial sobre la existencia de una profunda desarticulación entre los programas gubernamentales. Este resultado es altamente consistente con la literatura contemporánea sobre gobernanza multinivel en contextos latinoamericanos caracterizados por procesos de descentralización incompleta.

A la luz de estos resultados, Bache y Flinders (2004) señalan de manera contundente que la gobernanza multinivel efectiva requiere no solo la existencia formal de múltiples niveles de gobierno, sino la implementación operativa de mecanismos institucionalizados de coordinación vertical y horizontal. En el caso específico de Sullana, la coexistencia de 8 programas gubernamentales que operan sin coordinación efectiva representa precisamente la antítesis de la gobernanza multinivel, constituyendo lo que Hooghe y Marks (2003) denominan teóricamente como "gobernanza fragmentada", un modelo disfuncional que genera ineficiencia administrativa, duplicidad de esfuerzos y, sobre todo, confusión para los beneficiarios potenciales en el territorio.

En línea con estas consideraciones, el hallazgo de que el 73% de las artesanas percibe una desarticulación evidente entre programas gubernamentales es significativo al contrastarlo con la literatura sobre efectividad de políticas locales. Maldonado (2018) documenta que, en Colombia, la implementación de mesas de concertación permanentes entre los distintos niveles de gobierno incrementó en un 45% la

cobertura real de los programas de desarrollo económico local, demostrando el valor práctico de la coordinación.

Ahora bien, en un estudio reciente, Cabrero (2019) reporta que, en México, la coordinación efectiva entre actores gubernamentales y no gubernamentales en sistemas integrados de gobernanza multinivel para el emprendimiento resultó en incrementos tangibles del 38% en el acceso a financiamiento y del 52% en la participación en mercados competitivos por parte de los productores locales. En marcado contraste, el contexto de Sullana presenta una ausencia total de tales mecanismos integradores, lo que explica de manera directa el limitado acceso a financiamiento formal (82% de las mujeres sin crédito) y la débil presencia en mercados competitivos (67% identifica competencia desleal y el 76% no logra vender fuera de su distrito).

En esta misma línea, la caracterización del emprendimiento artesanal femenino en Sullana revela barreras estructurales múltiples que trascienden limitaciones individuales. La alta informalidad (68%), carencia de capacitación (71%) y débil presencia en mercados competitivos (64%) no deben atribuirse a factores individuales, sino que reflejan fallas sistémicas profundas de política pública. Esto es plenamente congruente con las perspectivas de la economía feminista que, como señala Kabeer (2016), evidencia de manera sistemática que las mujeres enfrentan barreras diferenciadas y adicionales para el emprendimiento en el Sur Global.

Adicionalmente, estas barreras incluyen un menor acceso a activos productivos esenciales (capital, tecnología), una carga desproporcionada de trabajo de cuidado no remunerado que limita el tiempo disponible para la producción, una marcada segregación ocupacional tanto horizontal como vertical, discriminación estructural en el acceso al crédito formal, y normas socioculturales restrictivas que invisibilizan el trabajo artesanal considerándolo una mera "extensión de las labores domésticas" (OIT, 2020). En el caso de Sullana, estas barreras sistémicas se agravan exponencialmente por el contexto de pobreza multidimensional, evidenciado en el hecho de que el 81% de las artesanas reside en zonas urbano-marginales con un acceso altamente limitado a servicios básicos fundamentales.

Asimismo, la ausencia de espacios formales de coordinación intergubernamental, reconocida por el 89% de funcionarios entrevistados, contrasta drásticamente con experiencias exitosas documentadas regionalmente. En el caso chileno, estudios de la OCDE (2019) muestran que la institucionalización formal de mesas de coordinación para el desarrollo económico local -junto con marcos normativos claros, presupuestos específicos y sistemas de monitoreo participativo- ha contribuido a mejoras importantes en los indicadores de emprendimiento territorial. En la misma línea argumentativa, Ferrero (2021) enfatiza que la participación activa y vinculante de las organizaciones de base en los espacios de toma de decisión es un factor crítico e indispensable para la efectividad real de la gobernanza multinivel.

En Sullana, la débil e intermitente participación de las organizaciones de artesanas en los espacios de decisión institucionales (identificada en solo 2 de los 8 programas gubernamentales analizados) limita

severamente la pertinencia, legitimidad y efectividad de las intervenciones públicas. Adicionalmente, investigaciones recientes en el ámbito de la gestión educativa y el desarrollo de capacidades Gutiérrez y Mosquera (2016), sugieren que la articulación entre entidades formativas y productivas es esencial para superar las brechas de conocimiento técnico que limitan el crecimiento empresarial.

De manera complementaria, es crucial incluir en este análisis perspectivas contemporáneas sobre el liderazgo empresarial, como lo sugieren Lechner et al. (2018), quienes destacan que los valores de trabajo y el género moldean significativamente las aspiraciones emprendedoras, lo cual debe ser considerado en el diseño de programas de capacitación. Asimismo, se debe considerar el aporte de Giordano y Páez (2019), quienes analizan las barreras de género en carreras técnicas, aplicable a la brecha de capacitación técnica observada.

En consecuencia, la ausencia de una ordenanza municipal específica sobre el desarrollo del sector artesanal representa una limitación jurídica fundamental que refleja una priorización política insuficiente por parte de las autoridades locales. De forma persuasiva, Remy (2021) argumenta que, en contextos de descentralización incompleta como el peruano, los gobiernos locales frecuentemente carecen de los marcos normativos habilitantes que formalicen sus responsabilidades y les asignen los recursos necesarios para liderar el desarrollo económico territorial. Esto genera profundos vacíos regulatorios que facilitan la fragmentación y la desarticulación de las iniciativas.

En esta misma línea, la contradicción identificada entre la exigente normativa nacional de formalización empresarial y la precaria realidad de los micro-emprendimientos de subsistencia es plenamente consistente con el análisis crítico de Ismodes (2022) sobre la rigidez de los marcos regulatorios peruanos, los cuales fracasan sistemáticamente al no reconocer las especificidades y limitaciones intrínsecas de la economía informal de supervivencia.

Por otra parte, las barreras presupuestarias identificadas, como la nula asignación presupuestal en 2023 para el desarrollo productivo artesanal, son determinantes para el fracaso de las políticas. Estudios empíricos (Maldonado, 2018; Cabrero, 2019) demuestran que la asignación presupuestal específica y protegida es una condición necesaria para la efectividad de cualquier modelo de gobernanza multinivel. La alta dependencia del gobierno local de las transferencias condicionadas del gobierno central, sin autonomía real para la priorización del gasto según las necesidades del territorio, refleja lo que Remy (2021) denomina certeramente como una "descentralización administrativo-financiera incompleta", la cual limita estructuralmente la capacidad de los gobiernos locales para liderar y sostener procesos endógenos de desarrollo territorial inclusivo.

En cuanto a las barreras técnicas, la limitada capacidad de la Gerencia de Desarrollo Económico Local (solo 2 profesionales) afecta directamente la capacidad institucional de respuesta. Diversos estudios (Bache y Flinders, 2004; Ferrero, 2021) enfatizan que la capacidad técnica instalada es un factor crítico para

lograr una coordinación efectiva. La alarmante carencia de diagnósticos actualizados y rigurosos del sector artesanal limita severamente la disponibilidad de evidencia empírica para el diseño adecuado de políticas, perpetuando de este modo la implementación de intervenciones genéricas, estandarizadas y no adaptadas a las especificidades y demandas reales del contexto local.

A pesar de la robustez de los hallazgos, existen limitaciones inherentes a esta investigación. El carácter local del caso de estudio (Sullana) limita la generalización estadística directa, aunque las características de fragmentación institucional son compartidas por la mayoría de los gobiernos locales peruanos, otorgando validez externa. Además, la investigación se desarrolló en un contexto de recuperación post-pandemia (2022-2023), periodo donde algunos programas gubernamentales aún se encontraban en reactivación operativa. Finalmente, la investigación, por su naturaleza transversal, no incluyó un seguimiento longitudinal de la implementación del modelo propuesto, por lo que la evaluación de su impacto real y sostenibilidad en el tiempo requerirá de estudios empíricos posteriores.

Las implicaciones de este estudio son múltiples y significativas. A nivel teórico, la investigación contribuye sustancialmente al corpus académico de la gobernanza multinivel aplicada al desarrollo económico local en contextos de descentralización asimétrica o incompleta. Específicamente, aporta evidencia empírica que demuestra que la fragmentación institucional no es un destino inevitable de la gestión pública local, sino el resultado directo y reversible de la ausencia de marcos normativos habilitantes, asignación presupuestal adecuada y mecanismos formales de coordinación.

A nivel práctico, las implicaciones son directas y aplicables: el modelo propuesto ofrece a los gestores públicos herramientas operativas concretas, tales como protocolos estandarizados de coordinación interinstitucional, indicadores de gestión compartidos y mecanismos innovadores de financiamiento articulado, que son directamente aplicables en el contexto municipal.

Finalmente, las implicaciones para el diseño de la política pública sugieren fuertemente que el fortalecimiento efectivo y sostenible del emprendimiento artesanal femenino requiere abandonar las intervenciones puntuales y aisladas, para adoptar un enfoque sistémico e integral que aborde de manera simultánea y coordinada las barreras normativas, presupuestarias, técnicas e institucionales que perpetúan la exclusión económica de las mujeres en el territorio.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha demostrado empíricamente que la gobernanza del emprendimiento artesanal femenino se caracteriza por una profunda fragmentación institucional que limita severamente el desarrollo económico local. Los hallazgos confirman contundentemente que la precaria situación del sector no es resultado de limitaciones individuales de las emprendedoras, sino consecuencia directa de fallas sistémicas estructurales en la gestión pública territorial. Estas deficiencias se manifiestan en la preocupante ausencia de marcos normativos específicos, asignación presupuestal municipal insuficiente, capacidad

técnica institucional limitada e inexistencia de mecanismos vinculantes de coordinación intergubernamental e intersectorial.

En respuesta a esta problemática, se ha diseñado un Modelo Integrado de Gobernanza Multinivel (MIGM) específicamente adaptado a las realidades de los gobiernos locales peruanos. Este modelo propone articular efectivamente los esfuerzos del Estado mediante cinco ejes estratégicos interdependientes: institucionalización jurídica de mesas de concertación permanentes con participación ciudadana, creación de una ventanilla única municipal que simplifique trámites, establecimiento de fondos concursables cofinanciados entre niveles de gobierno, implementación de programas integrales de desarrollo de capacidades técnico-empresariales, y creación de plataformas digitales para comercialización y trazabilidad de productos.

Para que este modelo sea verdaderamente efectivo y sostenible, resulta imperativo establecer marcos normativos claros que definan competencias irrenunciables, garantizar asignación presupuestal específica y protegida, implementar sistemas de monitoreo y evaluación participativos, e incorporar un enfoque de género que reconozca y aborde las barreras estructurales específicas que enfrentan las mujeres emprendedoras en contextos de pobreza multidimensional.

Finalmente, se proponen líneas de investigación futuras que permitirán profundizar en esta temática: evaluación empírica longitudinal de la implementación del modelo MIGM, estudios comparativos en diferentes macrorregiones del Perú, investigaciones sobre participación e incidencia política de mujeres artesanas en espacios de decisión pública, análisis del impacto de tecnologías digitales en comercialización, y exploración de modelos innovadores de sostenibilidad financiera para iniciativas de gobernanza multinivel en contextos de presupuestos restringidos.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F., y Dini, M. (2018). Desarrollo económico local y emprendimiento. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44148>
- Bache, I., y Flinders, M. (2004). Multi-level governance. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>
- Banco Mundial. (2021). Emprendimiento femenino en América Latina: Barreras y oportunidades. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/entrepreneurship>
- Bruton, G. D., Ketchen, D. J., y Ireland, R. D. (2021). Entrepreneurship as a solution to poverty. *Journal of Business Venturing*, 28(6), 683-711. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2013.05.002>
- Cabrero, E. (2019). Gobiernos locales y desarrollo económico local en México: El rol de la gobernanza multinivel. *Gestión y Política Pública*, 28(2), 245-278. <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.5891>
- CEPAL. (2022). La mujer en el emprendimiento artesanal en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47890>
- Ferrero, G. (2021). Gobernanza multinivel y desarrollo territorial: Lecciones desde América Latina. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 35, 89-124. <https://doi.org/10.35362/rlde.v35i0.289>

- Giordano, R., y Páez, A. (2019). Matilda y las mujeres en ingeniería en América Latina. LACCEI Incorporated. https://books.google.com.pe/books?id=X6DKxgEACAAJydq=libros+sobre+empoderamiento+de+la+mujer+pdfyhl=es-419ysa=Xyved=2ahUKEwiU-sGX6P_oAhVdHbkGHUahCVQ4KBD0ATACegQIARAN
- Gutiérrez, E., y Mosquera, P. (2016). Efectos de los programas de capacitaciones efectivas en la productividad laboral, en la empresa Caxamarca Gas de Cajamarca, 2015-2016. (Tesis en Maestría, Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo. Perú). <http://repositorio.upagu.edu.pe/bitstream/handle/UPAGU/102/MBA%20-%2020009%20Tesis%20Mosquera-Guti%C3%A9rez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/s0003055403000649>
- Ismodes, E. (2022). Gobernanza y desarrollo territorial en el Perú. Fondo Editorial PUCP. <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/economia/gobernanza-y-desarrollo-territorial-en-el-peru.html>
- Kabeer, N. (2016). Gender equality, economic growth, and women's agency. *Feminist Economics*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1090009>
- Lechner, C., Sortheix, F., Obschonka, M., y Salmela-Aro, K. (2018). What drives future business leaders? How work values and gender shape young adults' entrepreneurial and leadership aspirations. *Journal of Vocational Behavior*, 107. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2018.03.004>
- Madzorrea, I., y Fawzi, W. (2020). Women empowerment is central to addressing the double burden of malnutrition. *EClinicalMedicine*, 20. <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100286>
- Mair, J., y Marti, I. (2009). Entrepreneurship in and around institutional voids: A case study from Bangladesh. *Journal of Business Venturing*, 24(5), 419-435. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.04.006>
- Maldonado, A. (2018). Gobernanza y desarrollo local en Colombia. *Revista de Estudios Políticos*, 45, 112-135. <https://doi.org/10.15446/rep.v45.6890>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). Piura: gremios empresariales y líderes sindicales acordaron presentar 16 propuestas para el Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/26805>
- Municipalidad de Sullana. (2023). Registro de Artesanos del Distrito de Sullana. Gerencia de Desarrollo Económico Local. <https://www.munisullana.gob.pe/transparencia/registro-artesanos>
- Observatorio Socioeconómico Laboral Piura. (2023). Situación del empleo en el sector artesanal de la región Piura. Gobierno Regional de Piura. https://www.regionpiura.gob.pe/documentos/osl/informe_arteriania_2023.pdf
- OECD. (2019). *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Chile*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264318983-en>
- OIT. (2020). El trabajo decente y las mujeres en la economía informal. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_745678/lang--es/index.htm
- Produce. (2022). Diagnóstico del sector artesanal peruano. Ministerio de la Producción. <https://www.produce.gob.pe/documentos/artesania/diagnostico-2022.pdf>
- Remy, M. I. (2021). Descentralización y gobernanza local en el Perú. Instituto de Estudios peruanos. <https://iep.org.pe/publicaciones/descentralizacion-y-gobernanza-local/>