

Sección monográfica / *Monographic section*

# Estandarizadores. La nueva burocracia privada que controla la calidad y la seguridad alimentaria en las cadenas globales agrícolas

## *Standardizers. The new private bureaucracy that controls the quality and food safety in global agricultural value chains*

Carlos de Castro Pericacho\*   
Universidad Autónoma de Madrid, España.  
[c.decastro@uam.es](mailto:c.decastro@uam.es)

Elena Gadea  
Universidad de Murcia, España.  
[megadea@um.es](mailto:megadea@um.es)

Miguel Ángel Sánchez   
Universidad de Murcia, España.  
[miguelangel.sanchez7@um.es](mailto:miguelangel.sanchez7@um.es)

Recibido / Received: 05/03/2020  
Aceptado / Accepted: 29/08/2020



### RESUMEN

La producción global agroalimentaria se encuentra estructurada en cadenas sobre las que los grandes grupos de distribución (marcas, supermercados) ejercen un estrecho control. En las últimas décadas, los estándares privados de calidad y seguridad se han convertido en una de las formas más importantes de gobernanza de estas cadenas. Nuestro objetivo es analizar la estructura institucional desde la que se diseñan estos requisitos de calidad y seguridad y los procedimientos de evaluación. La hipótesis que planteamos es que el poder de los grandes distribuidores aumenta gracias al control de esa estructura institucional, que denominamos régimen tripartito de los estándares (Loconto y Busch, 2010). Para dar cuenta de ello analizaremos los estándares privados mercantiles que predominan en una de las regiones exportadoras de frutas y verduras más importantes de Europa, la Región de Murcia. Mostraremos que el régimen tripartito de los estándares privados

### ABSTRACT

Global agri-food production is structured in chains controlled by big retailers. Private standards have become one of the most important forms of governance. Our objective is to analyze the institutional structure from which the quality and safety requirements and evaluation procedures are designed. Our hypothesis is that the power of big retailers increases thanks to the control of this institutional structure, which is called the Tripartite Standards Regime (Loconto and Busch, 2010). For this, this paper will analyze the private standards that predominate in one of the most important fruit and vegetable exporting regions in Europe, the Region of Murcia. It shows 3 characteristics of the Tripartite Regime of private standards of big retailers (Global GAP, IFS, BRC): hybridization of public and private in the field of regulation; bureaucratization through expert professionals, expertise and procedures from private actors; and control of large distributors over the entire standardization process.

\* Autor para correspondencia / *Corresponding author*: Carlos de Castro Pericacho, [c.decastro@uam.es](mailto:c.decastro@uam.es)

Sugerencia de cita / *Suggested citation*: de Castro, C., Gadea, E. y Sánchez, M. (2021). Estandarizadores. La nueva burocracia privada que controla la calidad y la seguridad alimentaria en las cadenas globales agrícolas. *Revista Española de Sociología*, 30 (1), a16. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.16>

de los grandes distribuidores (Global GAP, IFS, BRC) presenta tres características principales: la hibridación de lo público y lo privado en el ámbito de la regulación; la burocratización por medio de profesionales expertos, conocimientos especializados y procedimientos procedentes de actores privados; y el control de los grandes distribuidores sobre todo el proceso de estandarización.

**Palabras clave:** estándares; calidad y seguridad alimentaria; gobernanza; burocratización neoliberal; cadenas globales agroalimentarias.

**Keywords:** standards; food quality and safety; governance; neoliberal bureaucratization; global agri-food chains.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas asistimos en todos los ámbitos de la vida social y económica a la proliferación de regulaciones que, bajo la forma de estándares, certificaciones o sellos, especifican los requisitos que debe cumplir un producto o servicio y avalan dicho cumplimiento (Lampland y Star, 2009; Timmermans y Epstein, 2010; Busch, 2011). Estándares que regulan la fabricación de bicicletas o de mascarillas higiénicas reutilizables, sellos que acreditan la excelencia de las universidades y de sus profesores, o certificaciones que garantizan que un producto cumple las normas de producción ecológica o los requisitos que los supermercados Tesco exigen a sus proveedores.

Estos estándares son uno de los principales exponentes de las nuevas formas de regulación vinculadas a los procesos de burocratización neoliberal (Hibou, 2013) y de rearticulación de las competencias públicas y privadas en la elaboración de normas (Meyer y Phillips, 2017). Del mismo modo, los estándares privados representan un nuevo modelo de gobernanza en el marco de la globalización económica. En un contexto caracterizado por la organización de la producción en cadenas globales dispersas a lo largo y ancho del mundo, las empresas transnacionales han desarrollado diversos modelos de gobernanza con el fin de coordinar y controlar las actividades de los numerosos actores económicos e institucionales que participan en ellas (Bair, 2009; Gereffi, 2018).

El sector agroalimentario no ha escapado a esta tendencia y en él han surgido diversos estándares, tanto públicos como privados, que reglamentan la calidad y la seguridad de los alimentos (Bingen y Busch, 2006; Foulleix y Loconto, 2017). La doble dimensión de los estándares, como mecanismos de burocratización neoliberal y como forma de gobernanza, se puede apreciar con claridad en la producción de alimentos. Desde los años 80, la producción agroalimentaria se caracteriza por su estructuración en torno cadenas globales sobre las que los grandes distribuidores (supermercados, marcas) ejercen un elevado control (Burch y Lawrence, 2005; McMichael, 2016). Uno de los modelos de gobernanza que han desarrollado estos supermercados globales es la gobernanza a través de estándares privados (Ponte, Gibbon y Vestergaard, 2011) que pretenden, de un lado, fijar los términos

de la relación entre actores económicos e institucionales diseminados por toda la cadena en territorios con marcos legislativos diversos y, de otro, garantizar la seguridad y calidad de los productos.

Desde los años 2000, los grandes distribuidores del sector agroalimentario han incrementado la aplicación de estándares de calidad tanto en intensidad –endureciendo los requisitos y ampliándolos con el fin de abarcar cuestiones relativas a la responsabilidad social corporativa– como en extensión –aplicando los estándares a eslabones de la cadena agroalimentaria que previamente se encontraban al margen, como la intermediación o la logística. Para ello ha sido necesaria la creación de una estructura institucional capaz de garantizar el desarrollo y aplicación de estos estándares. Una estructura privada que [Loconto y Busch \(2010\)](#) denominaron como *régimen tripartito de estándares* y en el que instituciones públicas y privadas se entrelazan de manera novedosa para el establecimiento de normas, la acreditación y la certificación. En este sentido, esa estructura institucional ha contribuido a la emergencia de un complejo y heterogéneo conjunto de actores dedicados al diseño y a la evaluación de la calidad, que podemos denominar como *estandarizadores* y que se constituyen en agentes de una nueva burocracia neoliberal.

El objetivo de este artículo es, precisamente, analizar esta estructura institucional, identificando los actores y procesos mediante los cuales se diseñan, autorizan y controlan los estándares de calidad y seguridad alimentaria. La hipótesis que orienta el análisis es que el creciente poder de los distribuidores en las cadenas globales agroalimentarias se basa, en buena medida, en el control de esta estructura institucional, y no sólo en los procesos de concentración e integración vertical que caracterizan al régimen agroalimentario corporativo ([McMichael, 2016](#)). Con este trabajo pretendemos contribuir a los debates sobre el papel de los estándares en la conformación de una burocracia neoliberal que acrecienta el poder de la gran distribución en la gobernanza de las cadenas globales agroalimentarias.

El trabajo empírico que sustenta el artículo se ha realizado en la Región de Murcia, que desde finales de los años 90 constituye uno de los principales enclaves de producción agroexportadora en Europa. En este enclave agroindustrial, la creciente aplicación de diversos estándares de calidad y seguridad alimentaria en todas y cada una de las etapas de la actividad se ha convertido en un importante vector de transformación del sector.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero se presentan las principales discusiones teóricas sobre el papel que cumplen los estándares como modelo de gobernanza de las cadenas globales y como forma de regulación capaz de generar una nueva burocracia. El segundo apartado presenta la información sobre la metodología utilizada y el territorio en el que se ha realizado el trabajo de campo. El tercer apartado presenta los resultados del estudio a partir de la caracterización de los actores y procesos que constituyen el régimen tripartito de los estándares privados agroalimentarios. Por último, se plantean las principales conclusiones del estudio y su contribución a los debates sobre el papel de los estándares en el surgimiento de una nueva burocracia decisiva para la gobernanza de las cadenas globales agroalimentarias.

## ESTANDARIZAR PARA DOMINAR

Un estándar hace referencia a los requisitos por medio de los que se evalúan, de un lado, los procesos y las prácticas a través de los cuales se elabora un bien o un servicio y, de otro lado, el rendimiento de las personas y las características de los productos ([Busch y Bingen, 2006](#); [Bain, Ransom y Higgins, 2013](#)). En ese sentido, los estándares son formas de autoridad moral, política, económica y técnica ([Busch, 2011](#)) en la medida en que fijan las normas y delimitan el margen de opciones a elegir para una gran cantidad de actores.

Es imposible no asociar la estandarización con el proceso de racionalización que observó [Weber \(1993 \[1922\]\)](#) en la administración burocrática a finales del siglo XIX, o [Coriat \(1998\)](#) en el taylorismo y el fordismo, o [Ritzer \(1996\)](#) en la cadena de restaurantes de comida rápida de McDonald's a finales del siglo pasado. Sin embargo, aunque el principio de racionalización organizativa está presente en la estandarización –es decir, ésta incluye esa homogenización de los productos, de los procesos productivos y de los profesionales–, la estandarización que estamos analizando se presenta como una forma de regulación más compleja, que traspasa las fronteras de la administración y gestión de las organizaciones y se extiende al conjunto de la sociedad. Apunta, directamente, a los procesos de construcción de la gobernanza económica y la burocracia neoliberal.

## Los estándares como forma de gobernanza de las cadenas globales de producción

Los estándares han sido analizados como un nuevo modelo de gobernanza de las cadenas globales de producción ([Gibbon, Bair y Ponte, 2008](#); [Ponte et al., 2011](#)). Desde finales de los 80 se ha producido una reestructuración de la producción en cadenas globales, derivada de la nueva división internacional del trabajo. [Gereffi \(1994\)](#), el principal referente de la literatura de las cadenas, observó la emergencia de un nuevo y poderoso actor, los grandes distribuidores y comercializadores de los países avanzados, que eran capaces de controlar el proceso de producción de la cadena sin ser propietarios de ninguna de sus unidades productivas. Se trataba de un tipo de cadena global dirigida por los comercializadores, frente a las cadenas globales de mercancías dirigidas por los productores. Sin embargo, [Gereffi, Humphrey y Sturgeon \(2005\)](#) redefinieron su enfoque tratando de captar la mayor complejidad de las estructuras de gobierno de las cadenas y de las relaciones entre productores, proveedores y subcontratistas. Identificaron que la gobernanza de la cadena dependía de las estrategias competitivas de cada actor para retener la mayor parte posible del valor creado en la cadena y para mejorar así su posición. [Ponte y Gibbon \(2005\)](#) desarrollaron una concepción de la gobernanza de las cadenas menos economicista y más normativa. Concibieron la gobernanza a través de estándares privados como una forma de control indirecto que se basaba en el establecimiento de normas voluntarias de seguridad y de calidad que los productores, proveedores, subcontratistas y trabajadores debían cumplir si pretendían acceder a los mercados controlados por las empresas líderes de las cadenas. Esto implica, por tanto, que el repertorio de estrategias de competitividad de las empresas transnacionales incluye la creación de una institucionalidad propia llamada a integrarse o a hibridarse ([Bair, 2017](#)) con la institucionalidad pública.

En los estudios agroalimentarios se ha analizado, precisamente, el modo en que los estándares han afectado a la redistribución de valor y de poder entre los diferentes actores de la cadena. Aunque algunos autores han señalado que la aplicación de estándares puede haber servido para que los medianos y grandes productores hayan mejorado su posición competitiva en la cadena ([Ouma, 2010](#)), otros han apuntado que los estándares han conducido a un reforzamiento del poder de los distribuidores ([Ponte y Gibbon, 2005](#); [Konefal, Mascarenhas y Hatanaka, 2015](#)). Por su parte, diversos estudios han mostrado cómo los productores locales han aplicado con éxito los estándares apoyándose en una precarización de las condiciones de trabajo entre los jornaleros ([Grammont y Lara Flores, 2010](#); [Bonnano y Cavalcanti, 2012](#); [Castro, Moraes y Cutillas, 2017](#); [Torres y Pérez, en prensa](#)).

El incremento del poder de los distribuidores se ha explicado, principalmente, por su poder económico para imponer la aplicación de los estándares a proveedores y productores locales. Sin embargo, apenas se ha analizado en qué medida los estándares no funcionan únicamente como mecanismos para ejercer el poder, sino que son ellos mismos una fuente de poder. Esto es lo que se defiende en este artículo, que la posición hegemónica de los distribuidores no depende únicamente de su poder de mercado, sino también del férreo

control que poseen de la etapa previa a la aplicación de los estándares: el proceso de elaboración del estándar y el diseño de los procedimientos para su evaluación<sup>1</sup>. De ahí la importancia de analizar la estructura institucional de los estándares.

## Los estándares como mecanismos de burocratización neoliberal

La segunda aproximación a los estándares como forma de regulación se ha dado en el marco de la reflexión sobre su naturaleza normativa. La emergencia desde los años 90 de nuevas formas de regulación privada vinculadas al neoliberalismo (Higgins y Hallström, 2007; Hatanaka, Konefal y Constance, 2012) se debe a que el Estado ha compartido su capacidad reguladora con una amplia red de actores privados de la sociedad civil como entidades supraestatales, asociaciones empresariales, movimientos sociales, etc.<sup>2</sup> En este sentido, la proliferación de estándares formaría parte de lo que Hibou (2013) denomina burocratización neoliberal. Con este término, la autora quiere dar cuenta de la multiplicación en nuestra vida cotidiana de reglas, procedimientos, operaciones de codificación y categorización, que son producto de una normatividad emitida principalmente desde el mercado y la empresa. Es burocracia porque esta normatividad puede ser leída como resultado de un proceso de racionalización, de la voluntad de calculabilidad y de previsibilidad, de la búsqueda de neutralidad y de objetividad. Es neoliberal porque son, sobre todo, abstracciones salidas del mundo empresarial y mercantil que se difunden al conjunto de la sociedad. Y en tanto que burocracia neoliberal supone una reorganización del Estado y de los modos de gobierno que engendra (Hibou, 2013, pp. 7-14). En este mismo sentido, algunos análisis foucaultianos han considerado los estándares como tecnologías de autogobierno propias de la gubernamentalidad neoliberal que no solo estarían redefiniendo el papel de lo público y lo privado, sino que estaría desdibujando esa distinción (Higgins y Hallström, 2007).

Éste ha sido un tema ampliamente abordado en la literatura sobre estándares. Contra el argumento que defendía que su emergencia estaba relacionada con el debilitamiento de la capacidad reguladora de los estados en el contexto de la globalización, algunos autores han sostenido que el Estado ha intensificado su capacidad reguladora, aunque asumiendo papeles diferentes, por lo que no sería una víctima de la globalización sino uno de sus principales arquitectos (Bartley, 2007; Meyer y Phillips, 2017). Así, por ejemplo, el Estado no interviene directamente en la creación de estándares, sino que fomenta que los actores del mercado impulsen y desarrollen sus propias regulaciones<sup>3</sup>.

Este artículo plantea que la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado que ha provocado la proliferación de estándares está abierta a una disputa política entre actores cuyos recursos y posiciones son desiguales. Una clara muestra de este carácter disputado y desigual del espacio de la estandarización privada es su propia génesis.

- 1 No obstante, la imposición de los estándares por parte de los grandes distribuidores no debe comprenderse únicamente en clave coercitiva. Dicho de otra manera, el cumplimiento de los estándares no puede sostenerse únicamente por la coerción de mercado, es necesario además un fuerte compromiso por parte de los productores y proveedores. Para analizar esto puede ser relevante recurrir a los Estudios Críticos del Management, cuyo principal objetivo radica en explicar la reproducción de la dominación y el control de los trabajadores dentro de las empresas por medio del análisis de la cultura corporativa (Fernández Rodríguez, 2007; Willmott, 1993). Aunque este artículo no se dedica a esta cuestión y no ofrece evidencias para corroborarlo, en nuestro trabajo de campo hemos podido observar el fuerte compromiso de los productores con la concepción procedimental de la calidad y la seguridad alimentaria que difunden los estándares y que viene legitimada por la transparencia, el rigor técnico y la neutralidad de las entidades de acreditación que evalúan el cumplimiento de los procedimientos. En futuros artículos esperamos poder abordar esta cuestión. Para un análisis similar puede consultarse el artículo en este monográfico de Pedreño y Ramírez (en prensa)
- 2 Ulrich Beck (1998) se refirió a este fenómeno con el concepto de subpolítica para definir la apertura de un nuevo espacio político más allá del Estado, como consecuencia del desbordamiento de las instituciones estatales ante los riesgos de la modernidad (la producción y distribución agroalimentaria a escala crecientemente global, por ejemplo). Para Beck, este espacio daba la oportunidad a los actores del conjunto de la sociedad civil, no sólo a los del mercado, de aumentar su participación en los procesos de elaboración de normas y de diseño de políticas. Una apertura que, no obstante, implicaba una disputa entre varios actores privados y el estado por controlar y orientar la capacidad reguladora.
- 3 Para una aproximación a las dificultades en la coordinación entre lo público y lo privado referido a la regulación del bienestar ocupacional, véase Blanco Pietro y Alonso Domínguez (2020).

Como señalan Djama, Fouilleux y Vagneron (2011), y Hatanaka et al. (2012), algunas de las primeras iniciativas para la elaboración de estándares fueron impulsadas a principios de los 90 por movimientos sociales y ONG que estaban orientadas por motivos éticos, medioambientales y de justicia social. Djama et al. (2011) sostienen que, inmediatamente después, a mediados de los 90, empezaron a surgir los estándares privados impulsados por los grandes distribuidores para neutralizar esas iniciativas ciudadanas o aprovechar sus ventajas competitivas. Por tanto, como en otras esferas sociales, la hegemonía global del neoliberalismo terminó por hacer que la balanza se inclinara del lado de las regulaciones basadas en criterios mercantiles y que el Estado actuara como un coordinador de regulaciones de actores públicos y privados, orientadas a maximizar la competitividad y el rendimiento del capital privado (Alonso y Fernández, 2016). Aunque esto no elimina el carácter disputado de los estándares, ciertamente lo limita. Desde esta posición, el artículo defiende que el incremento del poder de los grandes distribuidores globales se deriva, en parte, de su hegemonía en el control de la estructura institucional que encauza el diseño de los estándares.

## METODOLOGÍA

La estrategia metodológica diseñada para este trabajo ha tratado de adecuar el objeto de estudio a las especificidades de la agroindustria murciana, teniendo en cuenta los principales estándares y certificaciones de calidad que operan en el territorio. La elección de la Región de Murcia como caso de estudio responde a dos criterios. En primer lugar, se trata de uno de los principales territorios agroexportadores del sur de Europa, algo que lo convierte en un espacio privilegiado para analizar las transformaciones en la producción y distribución agrícola en el marco de las cadenas globales de mercancías. En segundo lugar, es un territorio ampliamente estudiado, lo que permite profundizar en el objeto de estudio –la elaboración de estándares privados– poniéndolo en relación con el contexto en el que se aplican.

La Región de Murcia es un enclave agrícola integrado, desde finales de la década de 1990, en cadenas globales agroalimentarias gracias a una dinámica de especialización hortofrutícola para fresco y a la concentración territorial de la actividad exportadora. Un claro ejemplo de ello es que la Región ocupaba, en 2019, el segundo puesto en volumen de exportaciones de productos agrícolas, por detrás de Almería, con el 16.7% del total de exportaciones españolas.

El mercado europeo es, con diferencia, el principal destino de las frutas y hortalizas que se producen en la Región de Murcia. Según datos de la Cámara de Comercio, en 2019 la exportación de estos cultivos a Europa representó el 97,4% de los 2.781 millones de euros facturados por la exportación de frutas y hortalizas. Por países, Alemania, Reino Unido, Francia y Holanda aglutinan más del 70% del total exportado en millones de euros, más del 70% del volumen y casi el 54% del total de operaciones realizadas, lo que denota una alta dependencia del sector hortofrutícola regional hacia al mercado comunitario y, particularmente, hacia estos cuatro destinos. En estos países se localizan, precisamente, los grupos de distribución que dominan el mercado europeo<sup>4</sup>, lo que explica que las normas y certificaciones más utilizados en el sector agroexportador de la Región de Murcia son aquellos impulsados y apoyados por consorcios de los que forman parte la práctica totalidad de estas cadenas de distribución junto con otros grandes productores, y que permiten a las empresas de la Región acceder a estos mercados: Global GAP, IFS y BRC.

4 Schwarz Group (Alemania), Aldi (Alemania), Tesco (Reino Unido), Ahold Delhaize (Países Bajos), Edeka Group (Alemania) y Auchan Holding SA (Francia), (Deloitte, 2020).

El trabajo de campo se ha llevado a cabo entre los meses de junio de 2019 y febrero de 2020. A nivel metodológico, el artículo se sustenta en entrevistas en profundidad dirigidas a actores representativos de la red institucional vinculada a la creación y aplicación de estándares en el sector agroalimentario de la Región de Murcia, y en un análisis de documentos oficiales publicados en páginas web de algunas de las entidades más relevantes que conforman esta red. La utilización de ambas técnicas estuvo motivada por el criterio de accesibilidad. El uso de otras técnicas, que en principio pueden resultar más idóneas para observar el proceso de diseño, control y revisión de normas privadas, como la etnografía, se descartó al ser espacios sociales e institucionales de gran opacidad y difícil acceso para el investigador.

La selección de los perfiles entrevistados se ha elaborado a partir de dos criterios principales: heterogeneidad y saturación. Con el de heterogeneidad, se buscaba identificar a los diferentes agentes y posiciones socio-institucionales que conforman la estructura institucional de los estándares en el sector agroalimentario. El segundo criterio ha sido el de saturación, tanto de la información sobre los mecanismos de elaboración y aplicación de estándares (saturación teórica) como de los actores que participan en estos espacios de regulación (saturación de perfiles) (Strauss y Corbín, 2002).

En base a estos dos criterios la estrategia de muestreo se dividió, a su vez, en dos fases. En la primera, a partir del análisis de fuentes secundarias y literatura existente sobre normas y certificaciones alimentarias, se determinaron las principales entidades y organizaciones que participan de la institucionalización de los estándares de calidad y seguridad alimentaria en España: propietarios de normas, entidades de certificación, entidades de acreditación, agencias de normalización y de homologación y consultoras de calidad. Posteriormente, de entre todas las organizaciones y agentes identificados, se escogieron los que tenían un mayor peso en la agroindustria murciana. Para ello se utilizó la estrategia de bola de nieve (Ruiz, Izquierdo y Rivera, 2019), solicitando a los primeros entrevistados referencias de las organizaciones, normas y certificaciones con mayor peso en el sector agroalimentario murciano. La muestra finalmente estuvo compuesta de la siguiente manera (Tabla 1)<sup>5</sup>.

Para el análisis de las entrevistas se ha seguido el enfoque *socio hermenéutico* propuesto por Alonso (2013). Este enfoque ha permitido interpretar la red institucional de estándares a la vez como un campo de fuerzas sociales y un “campo comunicativo”, en el que están representadas distintas posiciones sociales y, a su vez, distintas posiciones discursivas. El objetivo de las entrevistas ha consistido, por lo tanto, en reconstruir el entramado de regulación de los estándares, pero también, en buscar “líneas de enunciación simbólica” (Alonso, 2003, p. 203) que permitieran alumbrar las relaciones, fuerzas e intereses que marcan las disposiciones, funciones y estrategias de los actores dentro de este entramado.

Por su parte, para el estudio de los textos publicados en páginas webs se siguió igualmente una perspectiva pragmática y sociológica, entendiendo los textos como prácticas discursivas que se extienden entre el conjunto de otras prácticas, y en las que, para su análisis, hay que tener en cuenta el momento y las condiciones de su producción, pero, especialmente, la posición que ocupan quienes los redactan y publican (Alonso, 2003). Este marco interpretativo redujo el riesgo de reproducir las definiciones y enunciados *emic* como categorías analíticas (Díaz de Rada, 2011), situando los textos dentro de un contexto más amplio de enunciación –el de la gobernanza de la cadena agroalimentaria– que les otorga y revela su sentido práctico.

5 Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio sobre dispositivos de regulación y control de la calidad en la gobernanza de las cadenas globales agroalimentarias todavía en curso. De las 25 entrevistas en profundidad realizadas hasta la fecha, en este artículo únicamente se han utilizado las más relevantes para los objetivos de investigación.

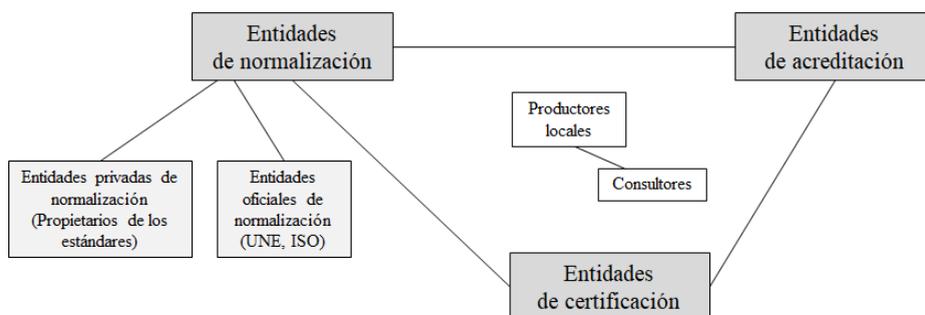
**Tabla 1.** Perfiles e instituciones entrevistados:

Nº	Perfil	Institución
1	Propietario de estándar	Global GAP
2	Propietario de estándar	International Featured Standards (IFS)
3	Entidad de certificación	Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)
4	Entidad de certificación	Bureau Veritas España
5	Entidad de certificación	Société Générale de Surveillance (SGS España)
6	Entidad de acreditación	Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)
7	Agencia de normalización y de homologación	Asociación Española de Normalización (UNE)
8	Agencia de normalización y de homologación	Global Food Safety Initiative (GFSI)
9	Consultora de calidad	Consultoría agroalimentaria A
10	Consultora de calidad	Consultoría agroalimentaria B

Fuente: elaboración propia.

## GOBERNANZA DE LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD EN EL SECTOR AGROLIMENTARIO

Como hemos señalado, la producción de alimentos es una actividad ampliamente regulada que, en las últimas décadas, ha visto proliferar el número de sellos o certificaciones que avalan la calidad y seguridad de los productos. Estos estándares pueden proceder de las instituciones públicas, del ámbito empresarial o del sector privado no mercantil y se generan en el marco de un régimen tripartito de estándares (Loconto y Busch, 2010). Para comprender cómo funciona este régimen es necesario prestar atención a tres actores: las entidades de normalización, de certificación y de acreditación (Figura 1).



**Figura 1.** Actores de la gobernanza de la calidad y la seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia.

De manera general, el funcionamiento de este entramado institucional es el siguiente: las entidades de normalización elaboran normas (estándares) que los productores deben cumplir. Para garantizar la neutralidad, la evaluación de cumplimiento debe ser realizada

por una tercera parte, las entidades de certificación, que son independientes tanto de las entidades de normalización como de los productores y proveedores locales. A su vez, para asegurar que las entidades de certificación realizan adecuadamente sus auditorías, deben estar autorizadas por las entidades de acreditación. Esta estructura institucional ha contribuido a crear su propia burocracia privada de procedimientos, de expertos y de conocimiento especializado que se integra de una manera compleja y difusa con las instituciones públicas (Loconto y Busch, 2010; Hatanaka et al., 2012).

A lo largo de la descripción más detallada de su funcionamiento vamos a poder observar cómo emergen tres características fundamentales de este régimen tripartito de estándares en el sector agroalimentario: i) la hibridación de lo público y lo privado; ii) la burocratización por medio de procedimientos, expertos y conocimientos especializados procedentes de actores privados; y iii) el control de los grandes distribuidores.

## Entidades de normalización

Las entidades de normalización se encargan de diseñar tanto el contenido de los estándares como los procedimientos de evaluación de la conformidad. Los estándares públicos son realizados por los diversos organismos oficiales de normalización que la ISO (International Organization for Standardization) reconoce en cada país (en España, la Asociación Española de Normalización, UNE). Las entidades de normalización no son exactamente instituciones públicas, sino que se trata de organismos autónomos en la medida en que tienen una estructura formalmente independiente del Estado. Por ejemplo, la UNE es jurídicamente una asociación privada, designada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad como organismo nacional de normalización. Su estatus es, por tanto, ambiguo: es una organización privada con atribuciones públicas, su junta directiva está formada por el Ministerio de Agricultura y un amplio número de organizaciones empresariales, y es responsable de elaborar normas de obligado cumplimiento, pero orientadas en gran medida a favorecer la competitividad y seguridad de las empresas (Asociación Española de Normalización [UNE], 2018). Además, en el proceso de elaboración de un estándar público, la UNE tiene la obligación de reunir a todos los actores privados del sector interesados y las decisiones deben tomarse por consenso. Se aprecia así cómo los actores públicos o semipúblicos y privados colaboran y se implican en la elaboración de la norma hasta el punto de que resulta complicado distinguir nitidamente entre lo público y lo privado.

Los principales estándares públicos agroalimentarios son el Codex Alimentario y la norma ISO22000. A éstos habría que añadir, a nivel europeo, la certificación ecológica y un conjunto de sellos de calidad regulados por la Comisión Europea que tienen como objetivo proteger y garantizar el origen, las formas de producción tradicional y las características de productos vinculados a un territorio concreto: Indicación Geográfica Protegida (IGP), Denominación de Origen Protegida (DOP) y Especialidades tradicionales garantizadas (ETG). Estos estándares tienen, además, un desarrollo por parte de los Estados y de unidades territoriales menores.

Por otra parte, los estándares también pueden ser privados en el caso de que sean impulsados por asociaciones de profesionales, asociaciones de productores, marcas, grupos de distribución, movimientos sociales, ONG, etc. A estos normalizadores se les conoce en la literatura como propietarios de estándares (*scheme owners*). Aunque los procedimientos de elaboración y evaluación de ambos estándares son similares, la aplicación de los estándares privados es voluntaria, la participación en su diseño está más restringida y la toma final de decisiones se concentra en los propietarios del estándar, que actúan como entidades privadas de normalización y tienen el control de todo el proceso de diseño y evaluación del estándar, aunque éste deba ser acreditado por una entidad oficial.

En el caso del sector agroalimentario, pueden distinguirse entre los estándares privados impulsados por la industria alimentaria y la distribución, como Global GAP, BRC e IFS, y los estándares privados promovidos por asociaciones de productores, movimientos sociales y ONG, como los sellos Fair Trade, UTZ Certified “Good inside”, SMETA o Rain Forrest Alliance (Bingen y Busch, 2006; Bain et al., 2013; Foulleix y Loconto, 2017). Ambos tipos de estándares tratan de crear una institucionalidad propia, que se entrelaza con las instituciones públicas de una manera compleja, para garantizar la seguridad y la calidad de los alimentos y para regular las relaciones y compromisos entre los actores implicados, pero los segundos tratan de hacerlo desde un enfoque más inclusivo, en la medida en que aspiran a incorporar criterios no mercantiles como justicia social, sostenibilidad medioambiental o democracia procedentes de la comunidad en la que se desarrollan (Hatanaka et al., 2012; Kimura, 2013; Foulleix y Loconto, 2017; Loconto y Hatanaka, 2018).

Como indicábamos para el caso de Murcia, en el sector agroalimentario predominan los estándares privados mercantiles, en particular, Global GAP, BRC e IFS, de ahí que nuestro análisis del régimen tripartito se base en ellos. Como podemos observar en la [tabla 2](#), todos ellos han sido impulsados por diferentes consorcios de distribuidores, aunque constituyen entidades independientes que elaboran, revisan y gestionan el desarrollo y la aplicación del estándar.

El peso de la gran distribución no se observa sólo en las iniciativas de creación de los estándares. Las cadenas de supermercados presentes en sus órganos de dirección están entre los minoristas mejor posicionados en el ranking que elabora Deloitte (2020): Walmart (1), Schwarz Group (4) del que forma parte Kaufland, Aldi (8), Tesco (10), Aeon (13), Edeka (16), Grupo Casino (22), Metro (34), Mercadona (36), etc. La presencia de actores no vinculados a la gran industria y la distribución alimentaria, como organismos públicos de certificación e institutos de investigación, es bastante limitada.

### **Elaboración de los estándares**

La elaboración y revisión periódica de los estándares es un proceso complejo dirigido por los propietarios del estándar, que definen qué es la calidad y la seguridad alimentaria y cómo se debe alcanzar. Así pues, los estándares incluyen dos elementos. De un lado, los requisitos de calidad y seguridad que se deben cumplir en el proceso de elaboración, manipulado, transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos. De otro, el procedimiento por medio del cual deben realizarse las auditorías y la formación que debe poseer un auditor (Global GAP, 2019a, 2019b; International Featured Standards [IFS], 2017). Esta es la clave de todo el entramado institucional, puesto que aquí se definen las reglas del juego que todos los actores deben cumplir o comprobar que se cumplen. Unas reglas que definen un conjunto procedimientos burocráticos que permite a los propietarios del estándar controlar todo el entramado institucional.

Esta burocratización se manifiesta en que el estándar no fija directamente las cualidades del producto, sino los procesos por medio de los cuales ha de producirse un determinado producto, cuyas condiciones han sido previamente definidas por los distribuidores (Global GAP, 2019a; IFS, 2017). El responsable técnico de uno de los principales estándares lo expresa así:

“... la norma de Global GAP es prácticamente de inocuidad alimentaria y buenas prácticas en campo, (...) que te puedas comer una lechuga sin enfermarte mañana, y que el productor no tenga riesgo, por ejemplo, por envenenarse a sí mismo con un fungicida, esto es prácticamente lo que se logra, ¿no? Y ahora, el aspecto de calidad en sí... o sea, el aspecto físico de los productos, de qué es un producto de calidad... [por ejemplo] una manzana, de qué tamaño es, cuántas manchitas puede tener, el nivel de azúcar y todo este

tipo de cosas que son para mucha la gente la calidad que pueden ver y disfrutar, es algo que cada comprador [distribuidor] define por sí mismo... [según] diferentes criterios que nosotros no definimos, ahí Global GAP no tiene nada que ver” (Responsable técnico de Global GAP).

Los estándares remiten, por tanto, a una concepción procedimental de la calidad y de la seguridad alimentaria que define de manera rigurosa cada una de las fases del proceso de producción (identificación del terreno de cultivo, registro de variedades vegetales, tipos y cantidades de fertilizantes, formas de riego, gestión del suelo y conservación, tratamiento de residuos, formación en prevención de riesgos y protección para los trabajadores, etc.), de transformación (control de temperatura y humedad, lavado del producto, tratamientos postcosecha, materiales de embalaje, condiciones de la manipulación...) y de distribución (conservación de cadena de frío...) de los productos.

**Tabla 2.** Principales estándares del sector agroalimentario

	<b>Global GAP</b>	<b>IFS</b>	<b>BRC</b>
Nombre completo	Global Good Agricultural Practices	International Featured Standards	Brand Reputation Compliance Global Standards
Creación	1997	2003	1996
Promotores	Grupo europeo de minoristas denominado Euro-Retailer Produce Working Group	Distribuidores alemanes, franceses e italianos organizados en diversas asociaciones nacionales (ver miembros)	Principales minoristas británicos organizados en el British Retail Consortium
Implantación	Certifica a más de 200.000 productores en 135 países	Certifica a más de 16.800 proveedores, intermediarios y mayoristas en 90 países	Certifica a más de 28.000 proveedores en 130 países
Miembros	196 productores y proveedores 58 minoristas: Edeka, ALDI, Eroski, El Corte Inglés, ICA... 232 asociados: organismos públicos de certificación, institutos de investigación...	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels. Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution, Federdistribuzione, Ancc-Coop y Ancc-Conad	Minoristas, empresas de servicios de alimentos y fabricantes
Organismo directivo	Productores y proveedores: Association of Belgian Horticultural Cooperatives, Assomela Società Cooperativa, New Zealand Apples & Pears Inc., Vion Food... Minoristas: Aeon, Edeka, Metro...	Fabricantes: Palacios, Migros Industry, Freiburger, Europe Snacks... Minoristas: Metro, Carrefour, Edeka, Consum. DIA, Mercadona, Kaufland... Organismos de certificación: DVN, AENOR, Aerofins...	Empresas de servicios de alimentos; McDonalds, Subway... Minoristas: Aldi, Waitrose, Tesco, Wal-Mart, Metro... Fabricantes: Bakkavor, Pepsico...

Fuente: Elaboración propia a partir de información corporativa.

## **Procedimiento de evaluación**

Los estándares cuentan con diferentes herramientas para la evaluación de todos estos aspectos: protocolos de auditoría, listas de verificación, informes de auditoría, etc. La lista de verificación (*check list*) es el instrumento que incluye los puntos del proceso que han de ser supervisados durante la auditoría (Global GAP, 2019c; IFS, 2017). Incluye características de las explotaciones agrarias y de los almacenes, información sobre los subcontratistas, protocolos de gestión de las reclamaciones y de retirada de productos del mercado, insumos utilizados, trazabilidad de los productos, tratamientos post-cosecha, procesos de transformación alimentaria, así como cuestiones referidas al cumplimiento de la legislación. Pero la lista de verificación es sólo una herramienta en ese proceso:

“... todo el mundo piensa en el checklist, pero al final las normas es un conjunto de diferentes partes que también son bastante relevantes, y entre ellas está el protocolo de auditoría, que ahí es donde explicamos todas las reglas del juego: cómo funciona el proceso de certificación... Es una parte muy importante también para el fabricante, sobre todo para que sepa qué es lo que va a implementar y cómo va a funcionar. Y ese tipo de cosas se está revisando mucho, así como también la parte del informe de auditoría. El informe de auditoría es una parte también esencial en este proceso, porque ahí es donde el auditor plasma todas las puntuaciones y todas las observaciones que se han hecho durante la auditoría. (...) Es decir, que, durante todo este proceso de revisión, se presta atención a muchísimas cosas, no solo lo que es el listado de requisitos” (Responsable técnico de IFS).

El propietario de los estándares también dicta el número de auditorías que deben realizarse y su duración, el tipo de informe de auditoría, las entidades de certificación autorizadas que pueden ser contratadas por los productores para auditar su estándar y la formación y experiencia del auditor (Global GAP, 2019b; IFS, 2017). Se trata de una profunda burocratización privada del proceso de auditoría, en el que la formación ocupa un lugar muy importante en los estándares y en el que el nivel de exigencia para ser autorizado como auditor es muy elevado.

“Una de las cosas fundamentales para IFS es el tema de [...] la cualificación de auditores. (...) Y [...] para ser capaz de cualificarse en IFS, tienen que pasar diferentes requisitos: [...] que hayan trabajado un mínimo de dos años en la industria alimentaria, [...] y también que tengan conocimiento en (...) técnicas de auditoría. Para eso hay diferentes cursos que nosotros reconocemos, como el Lead Auditor Course, (...). Al margen de eso, ellos tienen que pasar un examen escrito que está compuesto en tres partes: tienen legislación alimentaria, tienen también casos-estudios que tienen que puntuar con nuestro sistema de puntuación, y luego (...) si lo pasan, tienen que hacer un examen oral, y este examen oral está compuesto por un tribunal, y realmente es bastante... o sea, para los auditores que se enfrentan a este tribunal, es bastante complejo (...). Una vez que el auditor IFS Food, en este caso, ya está aprobado, al segundo año de haber estado aprobado tiene que pasar, siempre, cada dos años lo tienen que hacer, tienen que pasar un curso de calibración, que es lo que llamamos nosotros el calibration training” (Responsable técnico de IFS).

## **Revisión periódica de los estándares**

Los estándares son muy dinámicos y tratan de adaptarse de forma constante a los cambios en las tendencias del mercado y, en particular, a las demandas de los distribuidores, de ahí que se revisen de manera periódica, aproximadamente cada tres o cuatro años (Global GAP, 2019a; IFS, 2017). Aunque cada propietario de estándar lo hace de una forma distinta, pueden observarse pautas comunes en este proceso de revisión. Por un lado, se dedica a analizar los requisitos y, en general, la tendencia suele ser incluir

nuevos requisitos y endurecer el grado de cumplimiento de algunos de ellos. Por otro lado, también se analiza cada una de las fases del proceso de evaluación, así como la formación de los auditores.

“...al final, desde la primera versión, la versión 3, a la que sacaremos dentro de poco, sí que es verdad que hay mucha más mejora y también más requisitos. Ten en cuenta que, al final, cuando se hacen procesos de revisión el objetivo es mejorar. Y cuando se saca una primera versión de una norma, de un esquema de seguridad alimentaria, cuando pasen equis años, hay necesidad de mejorar, porque, o bien se reciben inputs desde la propia industria, o desde los propios auditores, o de los propios retailers, que ven que hay cosas que mejorar” (Responsable técnico de IFS).

El proceso de revisión está dirigido por una comisión técnica de carácter internacional, compuesta por entidades que forman parte del órgano directivo del estándar y que representan de manera paritaria a los productores (industria alimentaria) y distribuidores. Esta comisión está asesorada por varios grupos de trabajo nacionales, en los que se incluyen, además, entidades de certificación, aunque con una función consultiva. En algunos casos, el proceso de revisión es más abierto y, por ejemplo, se realizan rondas consultivas por países, donde puede participar cualquier parte interesada. No obstante, es la comisión técnica la que toma las decisiones finales sobre la revisión, por lo que la participación de esos actores siempre es puntual, consultiva y no vinculante. Esto implica que los grandes productores y los distribuidores, que son los propietarios del estándar, controlan todas las fases del proceso de revisión y toman las decisiones finales acerca de los requisitos de calidad y de seguridad y acerca del procedimiento de evaluación. El resultado del proceso es una nueva versión del estándar que debe ser, a su vez, homologada por la organización europea de acreditadores (European Cooperation Accreditation, EA), que es una agencia independiente creada por la UE. Se puede apreciar, por tanto, la complejidad del espacio de regulación en el que se entrelazan de una manera difusa instituciones públicas y privadas, sin que ello suponga una pérdida de control del proceso por parte de los propietarios de los estándares.

## Entidades de certificación

Las entidades de certificación y las entidades de acreditación son los agentes principales en el proceso de evaluación de la conformidad, el cual consiste en comprobar la adecuación de los procesos de cultivo, producción y procesamiento de alimentos a los requisitos de los estándares mediante la realización de auditorías. Las entidades de certificación realizan las auditorías y las entidades de acreditación comprueban que las entidades de certificación actúan con rigor técnico e independencia.

Esta demanda de certificadores independientes ha generado un creciente mercado de la certificación desde los años 90, época de generalización de estos estándares. Las principales empresas son multinacionales que operan globalmente y en todo tipo de sectores, incluido el sector agroalimentario (Bureau Veritas, Lloyd's Register, Intertek, SGS, AENOR, etc.). Aunque también encontramos entidades de menor tamaño y especializadas en el sector agroalimentario, como LeNorma Iberia, Certifood o Norma Agrícola S.L. Las auditorías que realizan estas empresas certificadoras están reguladas tanto por la norma ISO 17065 como por los requisitos incluidos en los diversos estándares privados.

“Entonces en función de una norma u otra, nosotros nos acreditamos y estas normas lo que nos dicen, esencialmente, nos marcan cómo tenemos que trabajar” (Responsable técnico Bureau Veritas).

Un elemento a destacar es que las empresas auditoras son actores privados cuya actividad está regulada por un estándar público (ISO 17065) y que posteriormente será evaluada por una entidad oficial de acreditación. La imbricación de lo público y lo privado adquiere así un elevado grado de complejidad. Por otra parte, también puede apreciarse cómo el cumplimiento de los requisitos genera una doble burocratización, tanto en los procedimientos de los productores como en los de los auditores. Los productores deben implantar sistemas de gestión que les permitan producir evidencias verificables sobre su proceso productivo, mientras que los auditores deben utilizar los procedimientos prefijados no sólo para evaluar las prácticas de los productores sino también para producir igualmente evidencias verificables sobre su propio proceso de auditoría, el cual será a su vez evaluado por las entidades de acreditación.

La certificación o auditoría es un proceso complejo que consiste en la verificación documental y presencial del cumplimiento de los requisitos del estándar. La auditoría incluye tres fases: planificación, visita y comunicación de la decisión. En la fase de planificación, los auditores revisan la documentación generada por los productores a través de sus sistemas de gestión de calidad y, aunque deben examinar todos los elementos incluidos en las listas de verificación, seleccionan los puntos de control recogidos en el estándar a los que prestarán una atención prioritaria.

“... la parte de Global GAP es un (...) esquema de BPA, de Buenas Prácticas Agrícolas, y también tiene cosas de medioambiente, de manejo integrado de plagas... y también temas de trabajadores, un poco tiene todos los palos, no solo es seguridad alimentaria. Sin embargo, BRC e IFS hablamos de esquemas que se centran en la legalidad, calidad y seguridad alimentaria del producto, y solo aplica a la industria, es decir, desde que el tomate lo quitas de la mata, entra en una central hortofrutícola, lavas, clasificas y lo envasas, eso sería la parte de IFS. La parte del campo: del abonado, riego, etcétera, eso sería Global GAP” (Responsable técnico de AENOR).

En la siguiente fase, los auditores realizan la visita de una duración establecida en el estándar y realizan el control de los puntos de verificación, los cuales admiten diversos grados de conformidad. El auditor debe interpretar y justificar las diversas situaciones productivas que se va a encontrar durante la visita para decidir si evaluarlas como conformidad o como no conformidad. Además, debe presentar un plan de acción de mejora, en el que ofrece al productor un plazo para la rectificación de algunas no conformidades antes de la decisión de certificación. En la última fase se produce la comunicación de la decisión. Según la norma ISO 17065, debe existir una separación entre la evaluación y la decisión por lo que el auditor no es el que toma la decisión final sobre la evaluación. El auditor debe realizar un informe que contiene el plan de la auditoría, el balance de las conformidades y no conformidades, el plan de acción de mejora supervisado y aprobado, la documentación verificada y la propuesta de la decisión. La evaluación corresponde a un equipo técnico, formado por personal técnico de la propia entidad de certificación, que toma la decisión sobre el resultado de la auditoría tras una revisión exhaustiva de todo el proceso y que atiende a las eventuales alegaciones que puedan realizar los productores (Global GAP, 2019b; IFS, 2017).

## Entidades de acreditación

Las entidades de acreditación se dedican a supervisar que las entidades de certificación cumplen con la norma ISO 17065. En la UE la actividad de acreditación está, a su vez, regulada por la norma ISO 17011 y por el Reglamento nº765/2008 del Parlamento Europeo, el cual requiere, entre otras cosas, que cada Estado miembro cuente con un único organismo de acreditación, lo que excluye la competencia en esta actividad. En el caso de España es la

ENAC, Entidad Nacional de Acreditación (ENAC, 2019), cuyo órgano de gobierno está formado por grandes empresas y varios ministerios y consejerías autonómicas. Una vez más, vemos cómo se define un espacio regulatorio complejo en el que las empresas certificadoras que operan en un mercado libre son supervisadas por entidades de acreditación integradas en una red europea transnacional pública, la European Accreditation.

Las entidades de acreditación se ocupan de comprobar que las entidades de certificación y los auditores son independientes, esto es, que carecen de conflictos de intereses, y que cuentan con la competencia técnica adecuada para realizar las tareas de certificación y para emitir informes y certificados fiables. Para ello, las entidades de acreditación realizan una serie de auditorías cada 12 o 18 meses. En las auditorías se revisa cada una de las etapas y de los requisitos del proceso de certificación regulado por la norma ISO 17065: número de visitas, tipos de visitas, justificación de puntos de control revisados, justificación de conformidades y no conformidades, contenido del informe de auditoría, revisan igualmente si los auditores reciben la formación estipulada y que no tienen conflicto de intereses, esto es, que no auditan a las empresas que asesoran; revisan el funcionamiento del comité de certificación, etc. Además de eso, las entidades de acreditación llevan a cabo visitas de acompañamiento a los auditores en la realización de sus auditorías, seleccionadas aleatoriamente.

Una vez terminada la visita, el equipo auditor envía un informe de acreditación un equipo técnico de la propia ENAC, el cual debe incluir, igualmente, un plan de acción correctora para que las entidades de certificación puedan subsanar las no conformidades, la documentación verificada, un balance de las visitas realizadas y una propuesta de decisión. Posteriormente, ese informe se dirige a la Comisión de Acreditación que es el órgano interno a la ENAC que toma las decisiones y atiende las posibles alegaciones de las entidades de certificación por discrepancias por la evaluación recibida (ENAC, 2019).

Este es el único momento en el que los propietarios del estándar pierden cierto control sobre el conjunto del proceso de evaluación, en la medida en que las empresas auditoras deben ser autorizadas por un actor sobre el que no tienen ningún tipo de control. Para corregirlo, los propietarios de los estándares han desarrollado diversos sistemas de control de las auditorías que realizan las entidades de certificación a los productores con el fin de imponer su propio filtro. Es un proceso interno relevante puesto que, por un lado, les permite seleccionar a las entidades de certificación autorizadas previamente por las entidades de acreditación y, por otro, sirve para establecer una clasificación de dichas entidades según su desempeño.

Por otra parte, y para terminar, las entidades de acreditación también deben pasar su propio proceso de evaluación con el fin de garantizar que realizan auditorías de una manera adecuada y rigurosa. Según el Reglamento nº765/2008 del Parlamento Europeo, las entidades de acreditación nacionales se someten al sistema de evaluación por pares establecido por la European Cooperation for Accreditation.

“Recuerdo a la persona que [...] impulsó el 765. También tenía dos opciones, o que a los organismos de acreditación los vigilase la Administración, con lo cual se tenía que ir otra vez a crear algún tipo de agencia; o [que se asumiera] algo que ya estaba existiendo que era las auditorías cruzadas. Entonces, nosotros cada cuatro años aquí se nos plantan... pues el último año me parece que eran casi diez personas, se quedaron una semana, te miran de arriba a abajo y miran si cumples, no solamente el 765 que es la parte realmente de ellos, sino (también) una norma internacional, que es la 17011, que es la que regula la acreditación a nivel internacional” (Responsable técnico de ENAC).

Este sistema de evaluación consiste en revisar si cada entidad de acreditación realiza sus actividades cumpliendo con la norma ISO 17011 y con el propio Reglamento 765. Las

entidades de acreditación reciben una auditoría cada cuatro años. El órgano encargado de realizar la supervisión es el Comité de Acuerdo Multilateral que pertenece a la European Cooperation for Accreditation y está formado por un miembro de cada entidad nacional de acreditación reconocida. El Comité designa un equipo auditor formado por personal técnico que no pertenezca a la entidad de acreditación evaluada. Las auditorías de este equipo se basan igualmente en la verificación documental y en las visitas a las entidades de acreditación.

## CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado la estructura institucional que encauza los procesos de elaboración y evaluación de los estándares privados de la calidad y la seguridad en el sector agroalimentario. Nuestro objetivo era mostrar cómo los grandes distribuidores consolidan e incrementan su poder en las cadenas agroalimentarias por medio del control de este tipo de estructura institucional.

A lo largo del artículo hemos puesto de manifiesto cómo los grandes distribuidores alimentarios han desarrollado un conjunto de estándares privados (Global GAP, IFS, BRC) que requieren de la creación de una institucionalidad propia y en la que diferentes actores, *públicos y privados*, trabajan de manera conjunta en el diseño de normas y procedimientos de evaluación mediante procesos de auditoría y acreditación. Asimismo, hemos señalado que esta institucionalidad privada, o *régimen tripartito de estándares*, presenta tres características fundamentales: la hibridación de lo público y lo privado en la creación y control de la nueva normatividad que encarnan los estándares; la creación de una burocracia que se concreta en procedimientos, profesionales expertos y conocimientos especializados que proceden del mercado y la empresa; y la posición hegemónica de los grandes distribuidores en todo el proceso de diseño, aplicación y evaluación de los estándares.

En efecto, la nueva normatividad que encarnan los estándares nos muestra la hibridación de lo público y lo privado. Los estándares privados representan un caso paradigmático en el marco de la progresiva externalización de la capacidad reguladora del Estado. Los actores públicos y privados colaboran en un espacio regulatorio que no es estatal, pero que tampoco está desvinculado del Estado. Esta externalización no supone que se haya producido una privatización completa de los procesos de regulación puesto que los actores públicos siguen jugando un papel decisivo. Por ejemplo, hemos mostrado que la aplicación de los estándares privados de los supermercados depende en gran medida de que las empresas auditoras sean acreditadas por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación), una entidad oficial en cuya junta directiva participan diferentes organismos públicos e importantes asociaciones empresariales y empresas. Nuestra aportación al debate sobre los estándares como regulación privada apunta a que la colaboración entre actores públicos y privados es compatible con el aumento del poder de los actores privados, sin que ello suponga una privatización íntegra del espacio estatal de regulación. Sostenemos, por tanto, que se ha producido un proceso de *empresarialización* de ese espacio de regulación en el sentido de que los actores estatales y privados que participan en ese espacio comparten una orientación empresarial y de racionalidad mercantil en la elaboración de las normas.

La segunda característica del régimen tripartito de estándares es que genera una densa y amplia red de profesionales expertos que, basándose en su conocimiento especializado, crean procedimientos burocráticos con el fin de facilitar el funcionamiento del sector. La gobernanza a través de estándares, como la denominó [Ponte et al. \(2011\)](#), se sostiene sobre

una burocracia neoliberal. En la descripción de la estructura institucional de los estándares encontramos los elementos definitorios de una burocracia: un cuerpo de profesionales expertos que despliegan sus procedimientos de codificación y de sistematización, de construcción de categorías, de generación de evidencias que permiten la trazabilidad y la evaluación permanente de los procesos y productos; el rendimiento de cuentas que supone, en última instancia, la auditoría que verifica la conformidad con las normas; el conocimiento experto y el rigor técnico de las entidades de certificación y acreditación, así como los mecanismos de transparencia e independencia de los evaluadores, que son los elementos que sostienen la legitimidad de los estándares, pero, al mismo tiempo, no dejan de estar orientados por los intereses y valores de los propietarios de los estándares. En este sentido, Hibou (2013) señala que el rasgo decisivo de la burocratización neoliberal radica en que el respeto de las normas, de las reglas y de los procedimientos se basan en su procedencia de las abstracciones y el imaginario del mundo empresarial y del mercado. Esta burocracia neoliberal pondría así el acento en la universalidad de la racionalidad económica, y más precisamente, empresarial, en la dimensión tecnocrática de los procesos, así como en su eficacia, seguridad y moralidad (Hibou, 2013, p. 10).

En tercer lugar, a partir del análisis de certificados como Global GAP, BRC o IFS hemos evidenciado cómo los grandes supermercados globales controlan ese nuevo espacio regulatorio de los estándares. Son ellos quienes definen tanto los requerimientos de calidad y seguridad que deben incorporarse en los procesos de producción y en el modo de evaluación de la conformidad. Son ellos quienes aprueban qué entidades de certificación acreditadas pueden realizar las auditorías de sus estándares. Y, finalmente, son ellos quienes dirimen las discrepancias entre productores y entidades certificadoras en los resultados de las auditorías. En resumen, son ellos los principales responsables del diseño institucional y normativo vinculado a la calidad y seguridad alimentaria.

Si tenemos en cuenta que la producción y distribución agroalimentaria a escala global es, en muchos sentidos, un caso paradigmático del funcionamiento de la globalización económica y productiva, podemos concluir que los resultados de este estudio aportan información relevante para el análisis de otros ámbitos productivos. Además, se trata de una aportación que plantea una perspectiva diferente a la literatura de las cadenas, que ha analizado el creciente poder de la distribución sobre las cadenas agroalimentarias en base a la efectividad de sus estrategias de racionalización productiva y de competitividad económica. En la estela de Ponte et al. (2011), este artículo enfatiza que el poder sobre las cadenas también depende de la creación de una institucionalidad propia desde la que diseñar normas y procedimientos para todos los actores del mercado. Pero va un paso más allá al plantear, y mostrar, que la posición hegemónica de los distribuidores no depende únicamente de su poder para imponer la aplicación de los estándares a proveedores y productores locales, sino del control que ejercen durante todo el proceso de estandarización. Los estándares, por tanto, no funcionan únicamente como mecanismos para ejercer el poder, sino que son ellos mismos una fuente de poder.

## AGRADECIMIENTOS

El artículo presenta los resultados del proyecto “Gobernanza de la calidad en las cadenas globales agroalimentarias. Un análisis comparado de los territorios agro-exportadores en España”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y Fondos FEDER de la Unión Europea (CSO2017-85507-P).

## REFERENCIAS

- Alonso, L. E. (2003). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso, L. E. (2013). La sociohermenéutica como programa de investigación en sociología. *Arbor*, 189(761), a035. <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2013.761n3003>
- Alonso, L. E. y Fernández, C. J. (2016). La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas. *Encrucijadas*, 12, a1201. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79087>
- Asociación Española de Normalización (2018). *Informe anual*. Recuperado de <https://www.une.org/la-asociacion/mision-y-valores>
- Bain, C., Ransom, E. y Higgins, V. (2013). Private agri-food standards: Contestation, hybridity and the politics of standards. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20(1), 1-10.
- Bair, J. (ed.), (2009). *Frontiers of Commodity Chain Research*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Bair, J. (2017). Contextualising compliance: hybrid governance in global value chains. *New Political Economy*, 22(2), 169-185. <http://doi.org/10.1080/13563467.2016.1273340>
- Bartley, T. (2007). Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions. *American Journal of Sociology*, 113(2), 297-351. <http://doi.org/10.1086/518871>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bingen, J. y Busch, L. (eds.), (2006). *Agricultural Standards: The Shape of the Global Food and Fiber System*. Dordrecht: Springer.
- Blanco Pietro, A. y Alonso Domínguez, Á. (2020). Regulación del bienestar ocupacional: entre la legislación y la responsabilidad social empresarial. *Revista Española de Sociología*, 29(2), 367-384. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.20>
- Bonanno, A. y Cavalcanti, J. S. (2012). Globalization, Food Quality and Labor: The Case of Grape Production in North-Eastern Brazil. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(1), 37-55.
- Burch, D. y Lawrence, G. (2005). Supermarket own brands, supply chains and the transformation of the agri-food system. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 13(1), 1-18.
- Busch, L. (2011). *Standards: Recipes for Reality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Busch, L. y Bingen, J. (2006). Introduction: A new world of standards. En *Agricultural Standards: The Shape of the Global Food and Fiber System* (pp. 3-28). Dordrecht: Springer.
- Castro, C. de, Moraes, M. y Cutillas, I. (2017). Gobernar la producción y el trabajo por medio de estándares. El caso de la industria agroalimentaria en Murcia. *Política y Sociedad*, 54(1), 111-142. <https://doi.org/10.5209/POSO.51494>
- Coriat, B. (1998). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid: Siglo XXI.
- Deloitte (2020). *Global Powers of Retailing 2020*. Recuperado de <https://www2.deloitte>.

com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Consumer-Business/Report\_GPR2020.pdf

- Díaz de Rada, A. (2011). *El taller del etnógrafo. Materiales y herramientas de investigación en España*. Madrid: UNED.
- Djama, M., Fouilleux, E. y Vagneron, I. (2011). Standard-setting, Certifying and Benchmarking: A Governmentality Approach to Sustainability Standards in the Agro-Food Sector. En S. Ponte, P. Gibbon y J. Vestergaard (eds.), *Governing through Standards: Origins, Drivers and Limitations* (pp. 184-209). Londres: Palgrave MacMillan.
- Entidad Nacional de Acreditación (2019). Información institucional. Diciembre 2019.
- Fernández Rodríguez, C. J. (ed.), (2007). *Vigilar y Organizar: una introducción a los Critical Management Studies*. Madrid: Siglo XXI.
- Fouilleux, E. y Loconto, A. (2017). Voluntary standards, certification, and accreditation in the global organic agriculture field: A tripartite model of techno-politics. *Agriculture and Human Values*, 34(1), 1-14. <https://doi.org/10.1007/s10460-016-9686-3>
- Gereffi, G. (1994). The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks. En G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity chains and global capitalism* (pp. 95-122). Westport, CT: Praeger.
- Gereffi, G. (2018). *Global Value Chains and Development. Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Gibbon, P., Bair, J. y Ponte, S. (2008). Governing global value chains: An introduction. *Economy and Society*, 37(3), 315-338. <https://doi.org/10.1080/03085140802172656>
- Global GAP. (2019a). *Reglamento General. Parte I. Requisitos generales. Versión 5.2. Agosto 2019*. Recuperado de <https://www.globalgap.org/es/documents/>
- Global GAP. (2019b). *Reglamento General. Parte III. Reglas para la Acreditación y los Organismos de Certificación. Versión 5.2. Agosto 2019*. Recuperado de <https://www.globalgap.org/es/documents/>
- Global GAP. (2019c). *Aseguramiento integrado de fincas. Módulo base para todo tipo de Finca - Módulo base para cultivos - Frutas y Hortalizas. Puntos de control y criterios de cumplimiento. Versión 5.2. Agosto 2019*. Recuperado de <https://www.globalgap.org/es/documents/>
- Grammont, H. C. de y Lara Flores, S. M. (2010). Productive Restructuring and 'Standardization' in Mexican Horticulture: Consequences for Labour. *Journal of Agrarian Change*, 10, 228-250. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00246.x>
- Hatanaka, M., Konefal, J. y Constance, D. (2012). A Tripartite Standards Regime Analysis of the Contested Development of a Sustainable Agriculture Standard. *Agriculture and Human Values*, 29, 65- 78. <https://doi.org/10.1007/s10460-011-9329-7>
- Hibou, B. (2013). La bureaucratización neolibérrale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain. En B. Hibou (dir.), *La bureaucratización neolibérrale* (pp. 7-20). Paris: Éditions La Découverte.
- Higgins, W. y Hallström, K. (2007). Standardization, Globalization and Rationalities of Government. *Organization*, 14(5), 685-704. <https://doi.org/10.1177/1350508407080309>
- International Featured Standards (2017). *Norma para realizar auditorías de calidad*

- y seguridad alimentaria de productos alimenticios. Versión 6.1. Noviembre 2017. Recuperado de <https://www.ifs-certification.com/index.php/es/download-standards?item=251&direct=1>
- Kimura, A. (2013). Standards as hybrid forum: Comparison of the post-Fukushima radiation standards by a consumer cooperative, the private sector, and the Japanese government. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20(1), 11-29. <https://doi.org/10.1080/07409710.2011.599778>
- Konefal, J., Mascarenhas, M. y Hatanaka, M. (2005). Governance in the global agro-food system: Backlighting the role of transnational supermarket chains. *Agriculture and Human Values*, 22, 291-302. <https://doi.org/10.1007/s10460-005-6046-0>
- Lampland M. y Star, S. L. (eds.), (2009). *Standards and Their Stories: How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Loconto, A. y Busch, L. (2010). Standards, techno-economic networks, and playing fields: Performing the global market economy. *Review of International Political Economy*, 17(3), 507-536. <https://doi.org/10.1080/09692290903319870>
- Loconto, A. y Hatanaka, M. (2018). Participatory Guarantee Systems: Alternative Ways of Defining, Measuring, and Assessing 'Sustainability'. *Sociologia Ruralis*, 58(2), 412-432. <https://doi.org/10.1111/soru.12187>
- McMichael, P. (2016). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. Madrid: Icaria.
- Meyer, F. W. y Phillips, N. (2017). Outsourcing governance: States and the politics of a global value chain world. *New Political Economy*, 22(2), 134-152. <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1273341>
- Ouma, S. (2010). Global Standards, Local Realities: Private Agrifood Governance and the Restructuring of the Kenyan Horticulture Industry. *Economic Geography*, 86(2), 197-222. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2009.01065.x>
- Pedreño, A. y Ramírez, A. (en prensa). Sobre el 'espíritu' de la calidad: una nueva racionalización en la producción de frutas y uvas de la Región de Murcia. *Revista Española de Sociología*.
- Ponte, S. y Gibbon, P. (2005). Quality standards, conventions and the governance of global value chains. *Economy and Society*, 34(1), 1-31. <https://doi.org/10.1080/0308514042000329315>
- Ponte, S., Gibbon, P. y Vestergaard, J. (2011). Governing through Standards: An introduction. En *Governing through Standards: Origins, Drivers and Limitations* (pp. 1-23). London: Palgrave MacMillan.
- Ritzer, G. (1996). *La Mcdonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización de la vida cotidiana*. Barcelona: Ariel.
- Ruiz, J., Izquierdo, B. y Rivera, M. J. (2019). La desigual vinculación al lugar de los nuevos residentes en zonas rurales: El caso de la comarca fresera de Huelva. *Revista Española de Sociología*, 28(1), 61-78. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.60>
- Strauss, A. y Corbín, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Timmermans, S. y Epstein, S. (2010). A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization. *Annual Review of Sociology*, 36(1), 69-89. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102629>
- Torres, P. y Pérez, Y. (en prensa). Los últimos y las últimas de la cadena. Calidad y trabajo en

el sector citrícola valenciano. *Revista Española de Sociología*.

Weber, M. (1993) [1922]. *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Willmott H. (1993). Strength is ignorance; Slavery is freedom: Managing Culture in Modern Organizations. *Journal of Management Studies*, 30, 515-552. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1993.tb00315.x>

## NOTA BIOGRÁFICA

**Carlos de Castro Pericacho** es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se centra en el estudio de las dimensiones sociales, políticas y culturales de los procesos de inserción de los territorios productivos en las cadenas globales de producción. Algunas de sus publicaciones más recientes son: Coeditor y coautor de dos capítulos de *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean Area* (Routledge, 2017); “The devaluation of female labour in fruit and vegetable packaging plants in Spanish Mediterranean agriculture”, *Organization*, Volume 27 Issue 2, March 2020, (con Gadea, E. y Reigada, A); “Designer Grapes: The Socio-Technical Construction of the Seedless Table Grapes. A Case Study of Quality Control” en *Sociologia Ruralis*, 58(2) 2018 (c/ Cristóbal Torres): “Gobernar la producción y el trabajo por medio de estándares. El caso de la industria agroalimentaria en Murcia” en *Política y Sociedad*. 54 (1) 2017 (c/ Moraes, N., Cutillas, I.).

**Elena Gadea Montesinos** es Doctora en Sociología por la Universidad de Valencia. Desde 2006 es profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia. Su trabajo se centra en las transformaciones de la agricultura en el marco de la globalización, los cambios en la organización social del trabajo agrícola y el papel de la inmigración internacional en estos fenómenos. Ha participado en varios proyectos de indagación sobre cadenas mundiales de valor en horticultura, uvas de mesa y producción de vino. Su investigación actual explora el papel de los certificados de calidad en la gobernanza de la cadena de valor agrícola. Entre sus últimas publicaciones destacan: “The devaluation of female labour in fruit and vegetable packaging plants in Spanish Mediterranean agriculture”, *Organization*, Volume 27 Issue 2, March 2020, con C. de Castro y A. Reigada, A. y “La calidad en los procesos de reestructuración vitivinícola. Un análisis comparativo de dos territorios en España y Argentina”, *AGER*, nº 24, 2018, con M. Brignardello, M. y F. Torres.

**Miguel Ángel Sánchez García** es Contratado Pre-doctoral en el Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia y estudiante de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación se centran, principalmente, en las transformaciones del empleo en la industria agroalimentaria y en las prácticas de consumo político en el campo de la alimentación. Desde 2019 desarrolla su labor como investigador en el proyecto “Gobernanza de la calidad en las cadenas globales agroalimentarias” (AgriQuality). Su última publicación es “Comida alternativa, comida disputada: el caso de Bristol como enclave de consumo no convencional”, *Teknokultura*, Vol. 17 Núm. 1 (2020).