

---

# Cuotas de Producción Lechera en América y el Mundo

---

**Carlos Salazar**

Economista Agrícola, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.  
Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica, Costa Rica.  
[csalazar@proleche.com](mailto:csalazar@proleche.com)

**Costa Rica**

## 1. Tipos de Cuotas Lácteas

En el mercado mundial de productos lácteos es posible establecer cuotas en tres ámbitos diferentes:

**Producción:** Éstas pueden ser de índole gubernamental o privado:

- **Gubernamentales:** Los gobiernos que subsidian, establecen cuotas para limitar la producción.
- **Privado:** Las empresas que establecen cuotas, establecen un precio diferencial para la leche dentro de la cuota o no reciben el volumen extra cuota.

**Comercio:** De acuerdo con los compromisos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con las políticas nacionales, los países establecen contingentes de importación de bienes con tarifas preferenciales. Eventualmente, en defensa de su soberanía alimentaria o bien en casos de escasez, los países podrían establecer una cuota límite a las exportaciones.

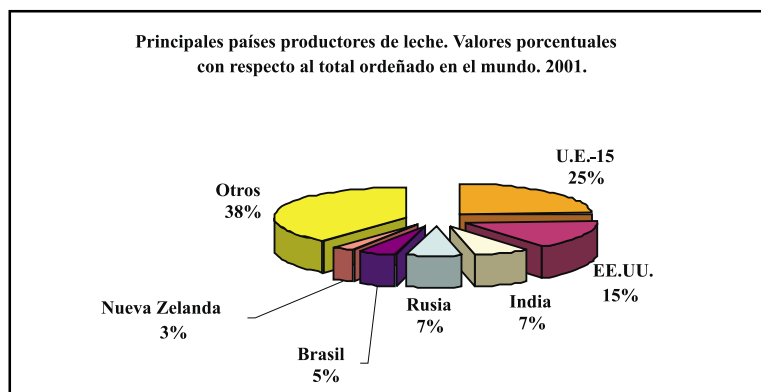
**Consumo:** En casos de escasez del producto disponible para consumo nacional, para garantizar la seguridad alimentaria, los gobiernos podrían limitar el consumo mediante regulaciones en la venta al público.

## 2. ¿Por qué hay Cuotas?

Se establecen cuotas a la producción de leche porque el mercado es imperfecto, el consumo es sensible y existe interés por regular el mercado por parte de algunos gobiernos y de algunas industrias. El mercado mundial es imperfecto por sus características que se detallan a continuación:

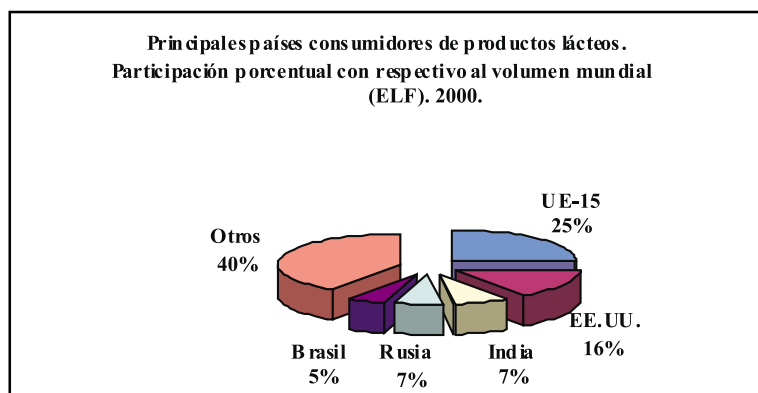
- a. **Concentrado:** Tanto en la producción como en el consumo y el comercio (exportaciones e importaciones):
- **Producción:** Como se observa en el gráfico 1, de los 493.2 millones de toneladas métricas de leche producidas en el año 2001, casi dos tercios de la producción mundial (62%) se concentran en seis países (UE-15, EE.UU., India, Rusia, Brasil y Nueva Zelanda).

**Gráfico 1**



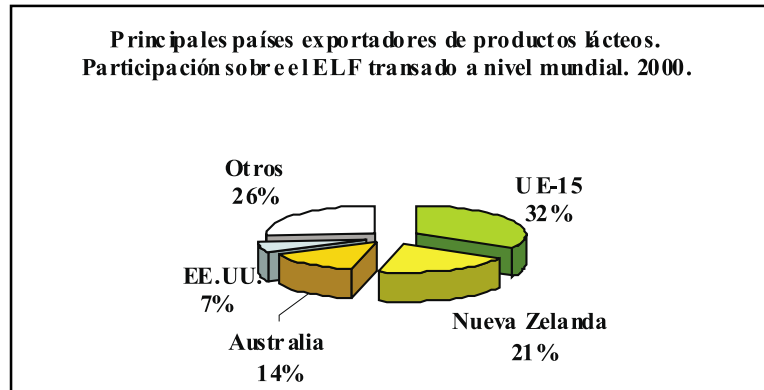
- **Consumo:** Cinco territorios (UE-15, EE.UU.; India, Rusia y Brasil) concentran un 60% del consumo total reportado en la base estadística FAOSTAT (equivalente en leche fluida) (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2**



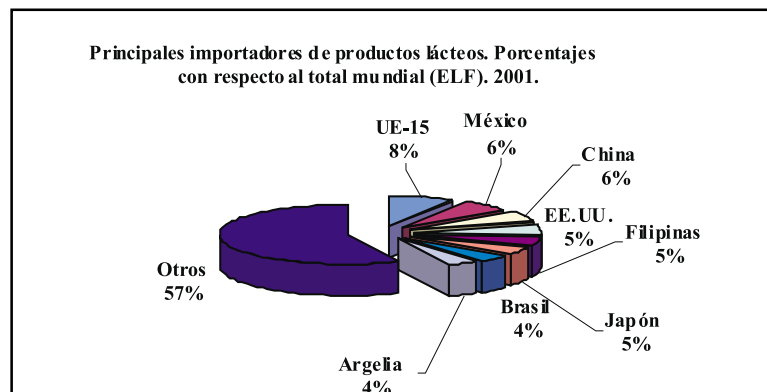
- **Exportaciones:** En el año 2000 ingresaron al mercado mundial 55.1 millones de toneladas métricas, de las cuales tres cuartas partes (74%) fueron exportadas por cuatro países (UE-15, Australia, Nueva Zelanda y EE.UU.) (Ver gráfico 3).

**Gráfico 3**



- **Importaciones:** Como se aprecia en el gráfico 4, ocho países (UE-15, México, China, EE.UU., Filipinas, Japón, Brasil y Argelia) importan el 43% del total reportado.

**Gráfico 4**

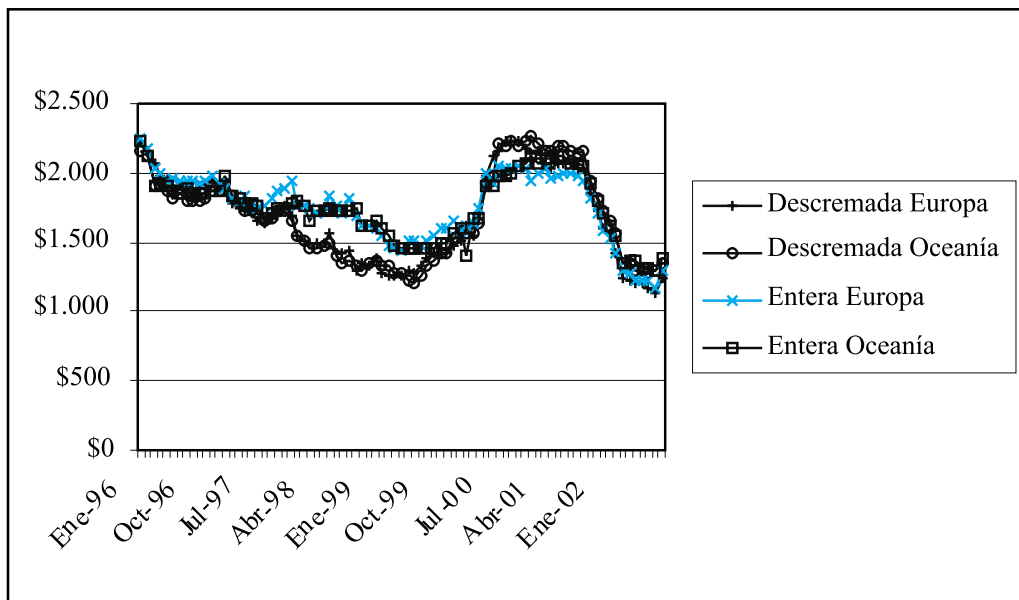


- **Distorsionado:** Los países desarrollados del hemisferio Norte, consideran estratégica la producción local de productos lácteos, por lo que toman medidas tendientes a proteger su producción. Dichas medidas consisten en subsidios a la producción, industrialización y la exportación, barreras al comercio, donación de excedentes (muchas veces monetizadas) y otras ayudas internas (crédito, investigación, tecnología, etc.).

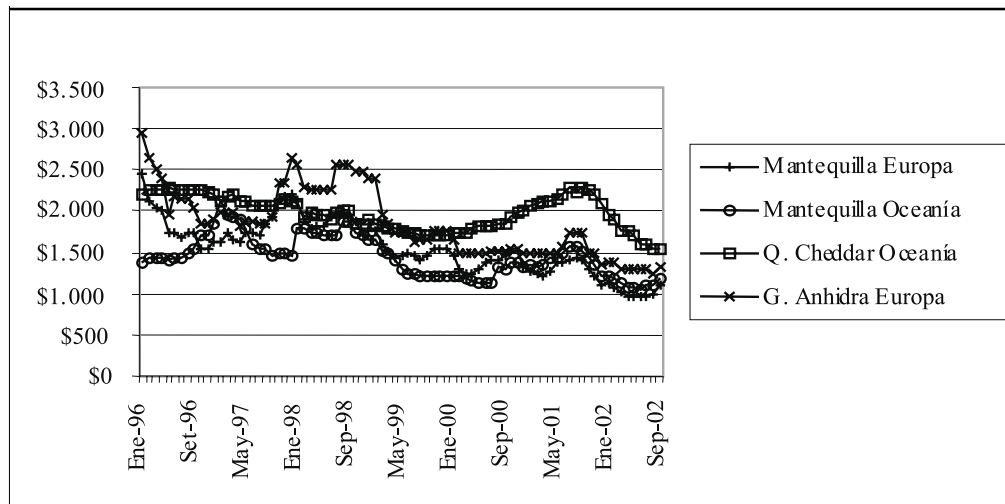


- c. Residual:** El comercio mundial de productos lácteos no supera la décima parte de la producción mundial (8.4%). Esto se debe a que los consumidores prefieren los productos frescos altamente perecederos y que el abastecimiento del mercado local es el objetivo primordial de las políticas de los países desarrollados del hemisferio Norte.
- d. Precios volátiles:** Los EE.UU. y la UE-15, países que concentran en conjunto un 30% de la producción mundial, 39% de las exportaciones, 13% de las importaciones y 31% del consumo; tienen con fin principal garantizar la demanda local con producción nacional, para lo cual ejecutan políticas que distorsionan el mercado. Esa intervención estatal genera desequilibrios en el mercado interno, manifestados a través de excedentes que son vendidos a precios reducidos o donados. Dichos excedentes provocan desequilibrios en el mercado internacional, ocasionando fluctuaciones en los precios de los “commodities lácteos” (ver gráficos 5 y 6). La situación se presenta con mayor intensidad en la porción del mercado “extra cuota” o sea el comercio que se da fuera de los contin-

**Gráfico 5**  
**Precio mundial de la leche en polvo. US\$/t. 1996-2002.**



**Gráfico 6**  
**Precio mundial de la mantequilla, queso Cheddar y grasa**  
**Anhidra. US\$/t. 1996-2002.**



gentes arancelarios establecidos en Ronda Uruguay.

Lo anteriormente mencionado provoca que el mercado mundial de productos lácteos sea imperfecto, altamente riesgoso, limitado y de difícil acceso; reduciendo la rentabilidad de las economías de escala de las empresas que deseen aventurarse en el mercado internacional o siquiera que pretendan obtener rentabilidad con la colocación de excedentes, por lo que algunos gobiernos y algunas industrias han tomado la decisión de imponer cuotas a los productores. A continuación se detallan los objetivos de los gobiernos y las empresas a la hora de imponer cuotas:

### Objetivos gubernamentales

Existen varios mecanismos gubernamentales que podrían afectar a la oferta y/o la demanda de productos lácteos, una medida de este tipo es el establecimiento de cuotas, las cuales pueden tener, entre otros los siguientes objetivos por alcanzar:

**Subsidios a los productores:** El gobierno garantiza un subsidio sujeto a un volumen determinado. A pesar de tener el objetivo de incentivar la producción local y las exportaciones, muchos países no subsidian porque no disponen de los recursos necesarios.

**Estabilidad del mercado interno:** Con el fin de evitar desequilibrios en el mercado interno, el Estado



establece premios a quienes cumplan con las metas establecidas y castigos a quienes incumplan. Asimismo, las autoridades pueden establecer una cuota de ingreso a su mercado como una medida que limite las importaciones (imponiendo elevados aranceles a las importaciones extra cuota) y de igual manera si quisiera desincentivar las exportaciones, podría establecer cuotas de volúmenes máximos de exportación (prohibiendo los volúmenes superiores a los permitidos).

### Objetivos empresariales:

Las empresas restringen el volumen a recibir por varios motivos, casi todos de carácter económico:

- Evitar que la oferta supere a la demanda, lo cual disminuiría el precio.
- Los productos lácteos de mayor demanda son altamente perecederos (leches fluida, quesos frescos, cuajadas, cremas ácidas, helados, etc.), imposibilitando fabricar cantidades superiores a la demanda esperada.
- La capacidad de proceso y almacenamiento.
- Convertir la leche en productos no perecederos, la convierte en un producto genérico que va a competir con los excedentes mundiales.
- Evitar fluctuaciones en el recibo de leche que puedan generar desabastecimiento en algunas épocas y excedentes en otras (“golpes de leche”).
- Motivar fidelidad en la entrega de leche de los productores.

### 3. ¿Qué Efectos Generan las Cuotas a la Producción?

Los afectados directos de las cuotas de producción son los productores, las empresas y el mercado (dependiendo de la magnitud de la empresa o del gobierno que tome la decisión, el efecto puede ser en el mercado de una región, de un país o internacional).

**A las empresas:** Las empresas que establecen cuotas de recibo de leche pueden planificar su industrialización de acuerdo con las perspectivas de mercado, planeando su expansión, disminuyendo el costo de los inventarios e incidiendo sobre el precio final. No obstante, el establecimiento de cuotas le puede significar pérdida de agresividad comercial con una reducción de su participación en el mercado.

**A los productores:** Se garantiza una cantidad de leche a un precio determinado, sin embargo no permite aprovechar el máximo potencial de la capacidad de la finca y posiblemente se producirá un encarecimiento de los costos de producción, especialmente en los casos en que no se reciba extra cuota.

**En el mercado:** Si todos los productores están bajo el sistema de cuotas y lo respetan, se garantiza un



equilibrio en el mercado, satisfaciendo la demanda sin fluctuaciones en el precio. Sin embargo, estos sistemas han provocado que los productores con leche extra cuota o sin cuota establezcan mercados paralelos (“leche negra en Italia”, . queserías informales en América Latina, etc.); adicionalmente, y aprovechando la producción de grandes cantidades de leche sin posibilidades de recibo en la industria se han creado nuevas empresas competidoras y han llegado industrias transnacionales.

## 4. Cuotas de Leche en el Mundo

### Unión Europea

El sistema de cuotas de la Unión Europea es establecido en la Política Agrícola Común (PAC), teniendo como última reforma la aprobada por el Consejo de Agricultura de 1999, denominada Reglamento (CE) nº 1255/99 sobre la organización común de mercados, en el cual se establece una tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (cuota láctea).

La cuota promedio para la campaña 2001/2002, corresponde a 199,528 Kg por explotación (547 Kg diarios). Cifra superior a la establecida los años anteriores debido a una reducción en el número de fincas, quedando las de mayor tamaño.

El régimen de cuotas lácteas se ampliará y seguirá en vigor hasta 2007/2008. En los Estados miembros (excepto de Italia, Grecia, España, Irlanda e Irlanda del Norte) las cuotas se aumentará un 1,5% en tres fases a lo largo de tres años, paralelamente a las reducción de precios que se inicia en 2005. Con ello, al final del período de aplicación (a lo largo de los siguientes ocho años) se llegará a un aumento de cuota de aproximadamente 2,4%. Los cinco Estados miembros citados anteriormente recibirán un aumento específico de la cuota en dos fases desiguales en los años 2000/2001 y /. A partir de 1999/2000 se permite a Austria transferir 150,000 toneladas de cuota, de sus ventas directas a sus entregas, para adaptarse a los cambios estructurales en la producción de leche.

La cuota establecida es sobrepasada, teniendo los miembros de la UE-15 que pagar en conjunto un multa de 277 millones de euros (nueve país rebasan cuota).

Para evitar el pago de multas por sobrepasar las cuotas establecidas, la Organización Agraria Italiana Confagricultura ha denunciado que en ese país existe “leche negra”, y que ésta es la culpable de la baja de los precios. Según Confagricultura, actualmente venden leche productores que no tienen cuota o una cuota muy inferior a la leche que producen. Ese mercado negro es utilizado para encubrir la sobreproducción y evitar el pago de la sobretasa (multa por sobrepasar la cuota). Actualmente venden leche productores que no tienen cuota, o con una cuota muy inferior a la cantidad de leche que producen.



Sin embargo, en Irlanda se teme que la eliminación de cuotas provoque una expansión de un 8% en la producción comunitaria, que corresponde a una reducción de un 27% en el precio promedio de la leche.

Con respecto al comercio, para las autoridades europeas, el fin último es satisfacer las necesidades del mercado local (con producto local), para ello han creído pertinente proteger a su producción mediante el establecimiento de aranceles, abriendo cuotas para algunos productos extracomunitarios. Las exportaciones son excedentes del consumo local.

## **EEUU.**

La ley FARM BILL, impone como cantidad límite para poder acceder a sus beneficios 2.4 millones de libras, es decir 1.1 Millones de Kg (3,014 Kg diarios), no teniendo acceso a los subsidios al leche excedentaria. Los principales beneficios contenidos en dicha ley son:

- Aumento de las compras estatales (queso, mantequilla y leche en polvo).
- Disminución de los precios de los insumos (como efecto del programa de productos básicos).
- Programas de crédito en condiciones muy favorables.
- Programa de promoción de exportaciones.
- Apoyo en el precio: En caso de que estas medidas no incidan para que el precio de la leche 'Class I' en el Mercado de Boston sea igual o superior a \$0,3727/Kg., los productores recibirán un subsidio de un 45% de la diferencia entre el precio obtenido.

Con respecto al comercio, para importar algunos productos lácteos se exige licencia para que se les apliquen los tipos dentro de contingente. Las licencias para importar productos lácteos se conceden a: Los beneficiarios tradicionales de licencias de importación, que cada año pueden importar el mismo volumen de productos de los mismos países proveedores; los solicitantes que reúnan las condiciones y que sean designados por el gobierno del país de origen como importadores preferidos; o los solicitantes que reúnan las condiciones, mediante un sistema de lotería.

Esas cuotas son establecidas de manera unilateral en el marco de la OMC y en otras concesiones con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) se establecen cuotas unilaterales a la importación de productos lácteos, adicionalmente, se establecen cuotas bilaterales con países que tienen convenios comerciales. Los acuerdos comerciales con Canadá y México permiten un mayor acceso a estos países; sin embargo, no están exentos de cuotas y regulaciones en muchas de las partidas arancelarias. Las importaciones fuera de contingente tienen aranceles, que oscilan entre 25.8% para el queso Cheddar y un 145.2% para el caso de la leche en polvo entera.





## Canadá

La esencia de la política lechera de Canadá es la regulación de la oferta y de los precios mediante cuotas de producción, sustentación de precios y utilización de contingentes arancelarios.

El brazo ejecutor de la política lechera es la Comisión Canadiense del Sector Lácteo (CCL). La CCL preside el Comité Canadiense de Regulación de la Oferta de Leche, que supervisa la aplicación del Plan Nacional de Comercialización de la Leche, acuerdo federal-provincial por el que se regula la oferta lechera en Canadá. Cada año, el Comité establece el objetivo de producción nacional de leche destinado a la industria, determinado en función de las necesidades estimadas de consumo, más un margen, y una cantidad destinada a actividades de exportación específicas. El Comité aplica las condiciones del Plan Nacional de Comercialización de la Leche para asignar la parte de la cuota industrial que corresponde a cada provincia. Ésta, a su vez, la distribuye entre sus respectivos productores según su propia política al respecto.

Los productos lácteos pueden ser comercializados entre provincias o exportados; no así la leche fluida, la cual no puede ser vendida fuera de la provincia de origen. Los productores de leche deben tener una licencia que los habilite para producir y vender leche a las industrias. La CCL, junto con las provincias, fija los niveles de sostenimiento de precios y las cuotas de producción para la leche industrial.

Al mismo tiempo, las provincias operan sus propios programas de administración de la oferta de leche fluida dentro de su territorio. El gobierno federal mantiene medidas de protección en frontera por medio de aranceles y contingentes arancelarios a la importación de quesos, mantequilla, yogur, sueros, helados, leche condensada y evaporada. Los aranceles fuera del contingente superan el 200%.

Una pequeña cantidad de productos lácteos es exportada directamente por la CCL o por exportadores privados, bajo un sistema de licencias que permite incorporar leches con precios acordes al mercado de destino.

La política específica de El Estado de Alberta es mediante el establecimiento de una cuota por unidad de producción "MSQ". Cuando la producción es inferior a un 90% de la MSQ, la cuota se puede perder. Si la producción está entre 96% y un 100% del MSQ el productor está en un nivel denominado 'sleeve'. En este rango, el subsidio federal no se aplica. Mientras que la producción por debajo del "sleeve", la producción vuelve al precio del contingente del excedente así como el subsidio federal. De este rédito grueso se resta la recaudación de la leche. Las deducciones típicas del productor también se han restado para rendir las figuras del rédito neto dadas en la tabla adyacente. Para la producción que



excede de 100% de MSQ está en el precio excesivo del contingente más o menos el diferencial gordo. El subsidio federal no se aplica y se deducen la recaudación de la leche y la recaudación excesiva del contingente.

El costo de un hectolitro en Alberta oscila entre \$8.50 a \$12.50 por hectolitro (incluyendo forrajes). Siendo rentable si se produce menos de “sleeve”; apenas cubre costos si está en el rango “sleeve” y no rentable para arriba de esa línea. A continuación se observan los precios cuota y extra cuota en dicho estado:

**Cuadro 1**

Producto	Precio Cuota	Precio extra cuota
Grasas	5.5645	0.8000
Proteínas	9.0025	0.8000
Otros sólidos	1.3297	0.8000

## 5. Cuotas en América Latina

### Uruguay

En Uruguay la Cooperativa CONAPROLE, como medida ante la internacionalización de los precios, tiene una cuota que se fija de acuerdo con el estimado de venta de leche para el consumo. De tal manera que los productores que en el semestre inmediato anterior no hubieran cumplido diariamente las cuotas que les correspondieren, sufrirán una rebaja en su cuota.

Con respecto a la estrategia futura para establecer cuotas se dice que: Producir estacionalmente implicaría:

- Tener que producir importantes volúmenes de commodities, productos indiferenciados y de poco valor en el comercio internacional.
- Desestacionalizar la producción es más caro, pero facilitaría la colocación de productos frescos, diferenciados, en el mercado regional.
- En esta disyuntiva, la estrategia comercial en Brasil será definitiva, dado que sigue siendo el principal mercado. El objetivo debería ser aumentar la producción, para que a uno de los principales sectores exportadores le falte materia prima.



## Costa Rica

En Costa Rica, las plantas industriales establecen cuotas a sus productores para evitar la estacionalidad de la producción, adicionalmente el mercado está satisfecho y es difícil competir con exportaciones en un mercado mundial distorsionado.

- **Dos Pinos**

Como empresa cooperativa tiene adhesión abierta y voluntaria, estableciendo un sistema de pago de los excedentes financieros entre los miembros. La cuota de recibo de leche está establecida por certificados de aportación en la cooperativa, cada certificado tiene un costo aproximado de US\$100.00 y da derecho a entregar una cuota de 1 Kg diario.

En la jerga utilizada por los productores, se le denomina acción a un grupo de 42 certificados de aportación. La leche recibida dentro de la cuota es pagada de acuerdo con el contenido de sólidos totales, conteo de bacterias y células somáticas. La cooperativa recibe toda la leche de sus socios, pagando un menor precio para la leche extra cuota (12% inferior) y no recibe producción de quienes no estén asociados.

- **INLATEC**

Esta empresa concede una cuota a cada uno de los productores a los que les recibe leche, la misma es revisada anualmente. La empresa recibe producción excedentaria a un precio determinado por sus necesidades (si la necesita paga a precio cuota y si no la requiere cancela a un precio inferior), INLATEC autoriza a los productores vender la extra cuota a otra compañía.

- **Monteverde**

Esta empresa concede una cuota a cada uno de los productores a los que les recibe leche, la misma depende del número de acciones que éste tenga en la sociedad. 370 acciones permiten la entrega de 42 Kg. diarios. Cada año se revisa la asignación de acciones entre los productores, pudiendo crecer hasta en un 30%. Recibe producción extra cuota a un precio que oscila entre un 70% y un 80% del valor de la leche dentro de la cuota.

- **COOPELACHE**

Esta empresa concede una cuota a cada uno de los productores a los que les recibe leche de acuerdo con la cantidad de aportaciones que haya cancelado. Es flexible en cuanto al recibo extra cuota, la cual es pagada al mismo precio que la cuota, sin embargo, si un productor tienen excedentes continuos se le exige adquirir más derechos de aportación.



## Colombia

En Colombia, la Cooperativa COLANTA establece las cuotas para producción de leche para sus asociados de acuerdo con el promedio diario de leche enviada por cada productor durante el año anterior. La leche entregada dentro del cupo se paga a los precios normales, es decir un productor que entregue leche con menos de 50 mil bacterias por mililitro, más de 3% de proteína, 3.6% de grasa, el producto es mantenido a menos de 7°C y el volumen es superior a 500 litros por día, el precio recibido de unos US\$0,23/Kg. Mientras que la producción excedentaria se paga a \$0.15 más las bonificaciones que tenga lugar.

## Bibliografía

- CONAPROLE. Productores uruguayos. 2002. Online. <<[http://www.conaprole.com.uy/primer\\_a\\_espanol.htm](http://www.conaprole.com.uy/primer_a_espanol.htm)>> 2002.
- FAO. FAOSTAT (Base de datos en línea). Online. <<<http://apps.fao.org>>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- FEPALE. UE: los Quince pagan 277 millones de euros por superar la cuota láctea in INFOLECHE. Online. <<<http://www.infoleche.com/NOTICIAS/detalle.asp?offset=10&id=415>>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- INFORTAMBO. La industria láctea opina sobre la administración de la oferta de leche. Online. <<[http://www.infortambo.com/merial/index\\_actualidad.php3?cen=207.htm&sind=1](http://www.infortambo.com/merial/index_actualidad.php3?cen=207.htm&sind=1)>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- MAPA. Adquisición de cantidades de referencia del Fondo Nacional Coordinado de cuota láctea. Online. <<[http://www.juntaex.es/consejerias/aym/dgpifa/a\\_pifa34.htm](http://www.juntaex.es/consejerias/aym/dgpifa/a_pifa34.htm)>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- Mason, Steve. Production Up Your Sleeve? Alberta, Canadá. Online. <<<http://www.afns.ualberta.ca/deag/deag7m1.htm>>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.



### III Seminario Internacional Competitividad en leche y carne



- MDC. The Market Update . Online.  
<< <http://www.mdcdatum.org.uk>>> Consultada en: Mayo 17 de 2002.
- OCDE. Monitoring and evaluation 2000. París : OCDE, 262 p.
- TEAGASC. Ireland Would Suffer Most From Milk Quota Abolition. Online. <<<http://www.teagasc.ie/news/2002/200204-24.htm>>> Consultada en: 24 de Abril de 2002.
- Unión Europea. Organizaciones comunes de los mercados agrícolas: Leche y productos lácteos. Online.  
<<<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60010.htm>>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- Unión Europea. Sector lácteo. Online.  
<<[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/policy/an3\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/policy/an3_es.htm)>> Consultada en: Septiembre 24 de 2002.
- Universidad de Alberta. Milk Production and Pricing in From the Manager's Desk. <><http://www.afns.ualberta.ca/wcds/>>>. Consultada en: Septiembre 24 de 2002.

