

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.**

**La relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos dentro de la Alianza Frente Guasu de Paraguay (2010-2012).** Fernando Martínez Escobar (CONICET-UBA-UNSAM). E-mail: [fmartinezes@gmail.com](mailto:fmartinezes@gmail.com)

### **Resumen.**

Hasta el año 2008 el Paraguay permaneció casi sin partidos políticos de autodenominados de izquierda al interior del gobierno (tanto en el ejecutivo como en el legislativo). Sin embargo con la llegada de Fernando Lugo al poder (2008), nuevas fuerzas políticas autodenominadas progresistas y/o izquierda hacen su aparición al interior del gobierno y en el año 2013 se convierten por primera vez en la tercera fuerza electoral en el Congreso. En esta línea el artículo explora las razones del nacimiento del Frente Guasu como una coalición de movimientos y partidos políticos progresistas y/o de izquierda. ¿Cómo surge el Frente Guasu?, ¿Cuál es su relación con los movimientos sociales? ¿Cómo está organizado estructuralmente? Para esto se examinan las transformaciones socio-económicas y su conexión con el surgimiento de esta nueva fuerza política.

**Palabras Clave:** Paraguay, Surgimiento de nuevos Partidos Políticos, Frente Guasu, Izquierda.

**Índice:** 1. Introducción 2. Aproximación teórica. 3. Las condiciones socio-económicas en las que se inserta el Frente Guasu: características del modelo de producción del Paraguay 3.1 Antecedentes del modelo productivo y su transformación 4. El Frente Guasu. 4.1 Conformación Inicial (2010) 4.2 El discurso del Frente Guasu y el Direccionamiento de las Políticas Públicas. 4.3 La división del Frente Guasu 4.4 Aproximaciones a la Organización Institucional del Frente Guasu. 5. Conclusiones. 6. Referencia Bibliográfica. 7. Documentos Consultados

## 1. Introducción

En el año 2008, cuando Fernando Lugo se presentó a las elecciones presidenciales del Paraguay, los partidos y movimientos políticos autodenominados de izquierda eran casi inexistentes en el ámbito del poder, a excepción del Partido País Solidario<sup>1</sup> ningún otro había logrado representación parlamentaria y mucho menos ser parte de una coalición gobernante en el Poder Ejecutivo (2008-2010)

Sin embargo durante el año 2010, esa multiplicidad de movimientos y partidos políticos autodenominados progresistas y/o de izquierda, que se encontraba participando de la Coalición de Gobierno, consiguen unificarse bajo el nombre Frente Guasu.

Una de las reivindicaciones centrales de estas fuerzas sociales y políticas había sido la reforma agraria y la transformación del modelo productivo, lo cual los unía con las históricas demandas de los movimientos sociales y a la vez los enfrentaba al modelo agroexportador del Paraguay y por supuesto al modo de inserción del país en el mundo.

El presente trabajo indaga sobre el nacimiento y la composición de este Frente político al cual pertenece el Ex – Presidente y actual senador Fernando Lugo. Nos preguntamos ¿Qué es el Frente Guasu? ¿Cómo está organizado? ¿Cuáles son los factores que unen a esta Coalición de Partidos con los Movimientos Sociales?

Para esto se intenta alumbrar sobre el nexo entre las reivindicaciones de los movimientos campesinos y los partidos políticos que conforman el Frente Guasu, teniendo como elemento de fondo las transformaciones económicas ocurridas en el Paraguay en la primera década del siglo XX .

De esta manera se construye primero una caracterización del modelo socio-económico y sus antecedentes en el Paraguay en base a bibliografías al respecto, para luego situar al Frente Guasu en el terreno de cara al modelo productivo.

Más tarde en base a entrevistas, documentos y bibliografía se hace una breve descripción de los nexos entre los movimientos sociales, campesinos y partidos políticos que conforman el Frente Guasu.

Además y teniendo en cuenta que el Frente Guasu participó de la Coalición de Gobierno de Fernando Lugo entre los años 2008 y 2012; y que al mismo tiempo se reclama como heredero de las históricas luchas sociales, se intenta comparar el discurso del Frente Guasu con el direccionamiento de las políticas públicas entorno a una de las reivindicaciones centrales de los movimientos sociales: el modelo productivo del Paraguay. Para esto se escogió un caso testigo relacionado al ingreso de las semillas genéticamente modificadas del Algodón Bollgard BT de la Empresa Monsanto. La indagación fue realizada a partir de documentos y entrevistas a los actores centrales.

---

<sup>1</sup> El Partido Revolucionario Febrerista logró una representación en el Congreso en 1989. Además, Rufino Recalde Milesi Secretario General del Partido Socialista Revolucionario (Paraguay), fue electo diputado en 1923, pero no le permitieron asumir el cargo.

Por último, para explicar cómo funciona organizativamente el Frente Guasu hemos recurrido a sus documentos constitutivos y a entrevistar a alguno de sus líderes.

## **2. Aproximación teórica.**

El nacimiento de los partidos políticos es abordado por la literatura desde distintas dimensiones; las mismas van desde las que ponen el acento en la sociedad como factor transformador y propiciador de nuevas fuerzas políticas, hasta aquellas que se concentran en las instituciones.

Entre las primeras es posible encontrarse con dos corrientes dominantes; por un lado autores como Lipset y Rokkan (1967), quienes influenciados por Talcott Parson proponen cuatro clivajes sociales como estructuradores del sistema de partidos políticos y el nacimiento de partidos en Europa. Más recientemente Collier y Collier (1991) también han trabajado sobre la coyuntura crítica como factor relevante.

Por otro lado, pero siempre dentro de la misma línea societal, observamos que autores como LaPalombara y Weiner (1966), así como Neumann (1956) colocan el acento en la “modernización”, es decir en las transformaciones económicas como productoras de cambios sociales debido a fenómenos como la industrialización y la urbanización.

Por su parte los enfoques institucionales, ponen el acento en cómo afectan (restringiendo o favoreciendo) a la creación de nuevas fuerzas políticas las leyes, estatutos y reglamentos. Así por ejemplo los cambios en la ley electoral, los tipos de barreras electorales o los mecanismos de asignación de escaños pueden constituirse en estímulos para el nacimiento de nuevos partidos políticos. Manin (1997), Pedersen (1983), Schlesinger (1991), Kitschelt (1988).

Ahora bien, y siguiendo el modelo multidimensional del surgimiento de partidos de Aval Medina (2006), estas dos corrientes (sociales e Institucionales) podrían contribuir, enriquecer y/o combinarse con los estudios que analizan la potencialidad electoral (Downs, 1957) y las motivaciones de las elites (Aldrich, 1995) (Schwartz, 1989) como estímulo para la creación de nuevos partidos. Ya que tanto los cambios sociales como institucionales crearían por un lado desenfoques ideológicos y/o de intereses entre electores y representantes; y por otro lado se convierten en motivación para que un grupo de líderes conformen nuevos partidos políticos.

Entonces y sí bien reconocemos que el Sistema Electoral y el Sistema D'Hondt de repartición de escaños habrían jugado un papel importante en las motivaciones para que los partidos y movimientos autodenominados de izquierda hayan intentado unificarse bajo el paraguas del Frente Guasu. En esta ponencia nos focalizaremos sobre los factores socio-económicos que fueron posibilitando la articulación de movimientos y partidos, sin que ello implique descartar las otras opciones, ya que entendemos a este trabajo como parte de una construcción explicativa multidimensional en construcción que intenta comprender por qué nacieron nuevos movimientos y partidos políticos de izquierda en Paraguay.

### **3. Las condiciones socio-económicas en las que se inserta el Frente Guasu: características del modelo de producción del Paraguay**

En el campo paraguayo casi la mitad de la población es pobre (48,9%); en este país el 2,5% de los propietarios concentra 85,5% de las tierras<sup>2</sup>. La distancia entre los ingresos es de 1 a 49 en el sector rural, es decir el sector que más percibe gana 49 veces más que el decil de menores ingresos (Fogel, 2012). Por supuesto, el Índice de Gini confirma esta desigualdad y arroja un coeficiente de 0,512 entre los años 2009 y 2010<sup>3</sup>.

El Paraguay se inserta al mercado internacional a través de un modelo económico predominantemente agroexportador (Fogel, 2012); este país es el cuarto exportador mundial de soja y uno de los principales exportadores de carne del mundo.

Por el contrario se constata que sus exportaciones tienen un bajo valor agregado y su sistema tributario es altamente inequitativo: “La carga tributaria recae con mayor fuerza sobre aquellos que tienen menor capacidad contributiva”<sup>4</sup> (Ministerio de Hacienda y CIEPLAN, 2008). En el Paraguay, no sólo la presión tributaria es una de las menores de América Latina, sino que además el sector agropecuario contribuye en base a una tasa del 2,5 % en concepto de renta agropecuaria con posibilidad de realizar deducciones. Además, y a diferencia de otros países de la región, este sector no debe abonar retenciones por la exportación de sus productos primarios.

#### **3.1 Antecedentes del modelo productivo y su transformación**

Algunos de los autores que abordaron “La modernización” del campo en el Paraguay han ubicado en la década del 60 del siglo XX, el inicio de las transformaciones del modelo productivo minifundiaro campesino hacia su tendencia actual.

En efecto sí para Campos (2010) el hito que marca el inicio de la expansión de las empresas agrícolas, está ligado al desarrollo de los objetivos de la Alianza para el Progreso (1961), a través de la creación del Banco Nacional de Fomento (BNF), con fondos disponibles para medianos y grandes productores; y la Creación del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) para pequeños productores. Para otros autores como Fogel (2001) y Riquelme (2003) ese momento está anclado a la creación del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y el Estatuto Agrario.

De estas dos instituciones financieras que debían favorecer la expansión agrícola, sólo la primera (BNF) contará con los fondos necesarios, en tanto que la segunda no obtendrá los fondos (Campos, 2010) produciendo como resultado dos grupos diferenciados en la estructura social del campo; por un lado las empresas familiares que trabajaban en fundos de entre 50 y 200 hectáreas y por otro lado los fundos campesinos que producían en pequeñas parcelas o minifundios de hasta 5 hectáreas (Fogel, 2001). Esta forma de producción representó el “40 % de las unidades económicas campesinas” (Fogel, 2001:223) reemplazando el cultivo de subsistencia por el algodón, el cual empleaba abundante mano de obra por la dificultad de mecanizarlo y descomprimía la presión por el acceso a la tierra (Fogel, 2001).

---

<sup>2</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2010.

<sup>3</sup> DGEEC. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010. Disponible en:

[http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Presentacion%20pobreza\\_EPH2010\\_23%20set.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Presentacion%20pobreza_EPH2010_23%20set.pdf)

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda y CIEPLAN 2008. Disponible en:

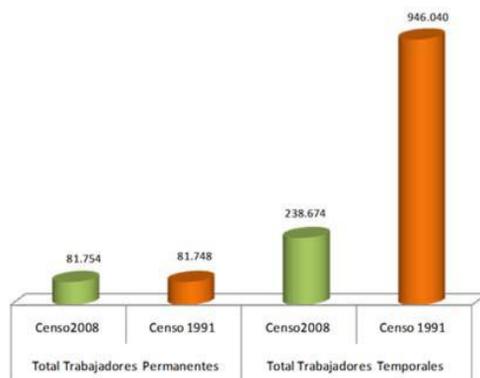
[http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/4/Inequidad\\_del\\_Sistema\\_Tributario\\_en\\_Paraguay.pdf](http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/4/Inequidad_del_Sistema_Tributario_en_Paraguay.pdf)

Ahora bien, a partir de 1979 la soja comenzará lentamente su carrera ascendente entre los principales productos de exportación del Paraguay (Richards, 2011). La cual tras sentir (conjuntamente con el algodón) el impacto de la caída de los precios a nivel internacional a fines de los años 70 y comienzo de los 80 se irá posicionando como el principal producto del Paraguay con la introducción de capital y tecnología (Martínez, 2013a)

Por su parte la producción de soja se intensificó exponencialmente a partir del periodo 1999/2000 con la introducción de semillas genéticamente modificadas (Rojas, 2011) aumentando la concentración en pocos productos y la expulsión de población del campo<sup>5</sup> (Richards, 2011: 139)

Al mismo tiempo este modelo productivo no se constituyó en un gran generador de empleos en el campo, por el contrario de acuerdo al Censo Agropecuario Nacional del 2008, el número de empleos permanentes no se ha incrementado desde 1991 y el número de trabajadores temporales ha sufrido una gran disminución como se puede observar en el cuadro de abajo.

### Cuadro 1



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008

Por esto una de las principales demandas en torno a la cual se agrupan los movimientos sociales, campesinos y partidos de izquierda en la sociedad paraguaya es el modelo de productivo del Paraguay.

En efecto, la intensificación de la producción de soja y la reducida diversificación de la matriz económica, sumadas a la poca necesidad de emplear mano obra, tenderán a desplazar a la población campesina de sus tierras. Quienes a su vez tendrán escasas posibilidades de encontrar empleo en las ciudades, ya que tanto el exiguo valor agregado de las exportaciones, como la baja tasa impositiva a la renta generada por los agroexportadores contribuirán de manera limitada al re-direccionamiento riquezas hacia otras áreas de la economía.

<sup>5</sup> Ver la metodología y los resultados de la investigación en el artículo: Richards, Donald "Estancamiento económico y modelo exportador del Paraguay", en "Estado y Economía en Paraguay 1870-2010" Masi, Fernando y Borda Diosnisis, comp.

En esa línea afirma Richards (2011) que “la sola dependencia de las fuerzas del mercado no será suficiente para estimular un crecimiento económico sostenible que genere equidad” (Richards, 2011:139), ya que “existe una tendencia a la concentración<sup>6</sup> de la producción agrícola destinada a la exportación, que desalienta potencialmente el crecimiento económico del Paraguay” (Richards, 2011:139)

Por su parte Stanley (2012:44) refuerza lo anterior al afirmar que “el auge global favorable para el comercio paraguayo, no derivó en una mayor diversificación de los productos exportados, más bien hubo una tendencia a mantener la alta concentración en pocos productos”.

Ante este escenario los actores autodenominados progresistas y/o de izquierda se irán articulando frente a un modelo económico que no los incluía en sus planes.

## **4. El Frente Guasu.**

### **4.1 Conformación Inicial (2010)**

Si bien el Frente Guasu parece reconocerse actualmente como una coalición de movimientos y partidos ubicados entre la centro izquierda y la izquierda del espectro político. En su constitución inicial del 20 de marzo de 2010 incluyó además a partidos provenientes del centro.

En ese momento esta coalición se nutrió principalmente dos vertientes: 1. al Espacio Unitario Congreso Popular (EU-CP) que incluyó a 1.1 Alianzas de Movimientos Sociales, 1.2 Partidos Políticos autodenominados progresistas y/o de izquierda y 3. Partidos Políticos provenientes de la Alianza Patriótica para el Cambio<sup>7</sup> (APC) sin el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Dos fueron las alianzas de movimientos sociales que participaron de su creación; el Frente Social y Popular (FSyP) y el Frente Patriótico Popular (FPP). Ambas nacen en el año 2008 intentando contrarrestar la poca fuerza que los movimientos y partidos de izquierda habían obtenido en el Congreso luego de las elecciones ganadas por Fernando Lugo (candidato cercano a ellas) el 20 de abril de 2008.

En este sentido el pronunciamiento de creación del Frente Patriótico Popular (FPP) expresaba:

“Debemos alertar, sin embargo, que la presencia de sectores conservadores y neoliberales en el gobierno impedirá, con seguridad, la consolidación de un proyecto de cambio profundo. Para avanzar hacia ese objetivo debemos confiar en

---

<sup>6</sup> Para medir la concentración de commodities Richards (2011) utiliza el cálculo de coeficiente de Herfindahl. Índice de medición utilizado para detectar monopolios industriales.

<sup>7</sup> La Alianza Patriótica para el Cambio fue la principal coalición de movimientos y partidos políticos que apoyó la candidatura de Fernando Lugo a la Presidencia. Esta alianza incluía a movimientos y partidos políticos ubicados tanto a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico: 1. Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)2. Partido Revolucionario Febrerista (PRF)3. Partido Demócrata Cristiano (PDC)4. Partido Democrático Progresista (PDP)5. Partido Movimiento al Socialismo (PMAS)6. Partido País Solidario (PPS). 7. Partido Encuentro Nacional (PEN). 8. Movimiento Resistencia Ciudadana 9. Movimiento Fuerza Republicana. 10. Bloque Social y Popular. 10.1 Central Nacional de trabajadores (CNT). 10.2 Central Unitaria de Trabajadores (CUT-A). 10.3 Frente Amplio.10.4 Partido Socialista Comunero 10.5 Coordinadora de Desarrollo Comunitario. 10.6.Organización Nacional Campesina (ONAC)11.Movimiento Popular Tekojoja (MPT)

las fuerzas y en la movilización de los trabajadores, campesinos y los sectores populares de manera a romper la resistencia de los sectores que responden a los intereses oligárquicos e imperialistas. No podemos esperar pasivamente que los cambios se produzcan desde las alturas, debemos confiar en las masas populares organizadas y movilizadas alrededor de un programa de transformaciones profundas que pongan en perspectiva la construcción de un nuevo Estado de carácter Socialista”<sup>8</sup> (Frente Patriótico Popular, 2008)

Por su parte la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) integrante del Frente Social y Popular (FSyP) afirmaba que: “el Parlamento está constituido más que nunca por los sectores conservadores, un parlamento con mayor dureza es el que tenemos” (MCNOC en Palau y Ortega, 2008: 11).

Ambos Frentes Sociales, es decir tanto el Frente Sociales y Popular como el Frente Patriótico Popular presentaban similitudes en sus demandas, las cuales estaban relacionadas a temas como la reforma agraria integral, implementación de un sistema tributario progresivo, impuesto a la soja, desincentivar la exportación de materia prima en estado natural, plan de desarrollo industrial, acceso a la vivienda, acceso universal a la salud, acceso a la educación, seguridad alimentaria, presupuesto nacional participativo, política comunicacional que aseguré el acceso a la comunicación a los diversos sectores de la sociedad, soberanía energética, reforma del sistema de justicia, programas sociales, entre otros<sup>9</sup> (Martínez, 2013b)

A su vez, estas dos alianzas de movimientos sociales vuelven a conformar conjuntamente con los partidos políticos autodenominados progresistas y/o izquierda el Espacio Unitario Congreso Popular (EU-CP), el 19 de junio de 2009.

Casi un año más tarde, las organizaciones integrantes de esta plataforma más los partidos de la Alianza Patriótica para el Cambio (menos el PLRA) dieron nacimiento al Frente Guasu como fuerza política central desde donde los partidos y movimientos políticos disputaron los recursos de poder y el direccionamiento de las políticas públicas.

## Cuadro 2.

| <b>Movimientos Campesinos, Movimientos y Partidos Políticos que conformaron el Frente Guasu el 20 de marzo de 2010</b> |  |
|--|--|
| <b>1. Espacio Unitario-Congreso Permanente. Creado el 19 de junio de 2009. (EUCP)</b>                                  | <b>2. Partidos que formaban parte la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) y que se integraron al Frente Guasu (FG).</b> |
| <b>Conformado por:</b>   | Partido País Solidario (PPS)   |

<sup>8</sup> Pronunciamento oficial del Frente Patriótico Popular del 15 de septiembre de 2008, día de su creación.

<sup>9</sup> Fuente: Pronunciamento oficial del Frente Patriótico Popular (FPP) del 15 de septiembre de 2008, día de su creación y carta del Frente Social y Popular (FSyP) del 15 de octubre de 2008 al Congreso Paraguayo.

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>1.1 Frente Social y Popular (FSyP) Creado el 14 de agosto de 2008.</b><br/>Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) Organización Nacional Campesina (ONAC) Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI)</p>   | <p><b>1.2 Frente Patriótico Popular (FPP) Creado el 21 de septiembre de 2008.</b><br/>Organización de Lucha por la Tierra (OLT) Organización Nacional Indígena (ONAI) Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte (CPA-SPN) Coordinadora Sebastián Larrosa</p> | <p>Partido Revolucionario Febrerista (PRF)<br/>Partido Demócrata Cristiano (PDC)<br/>Partido Frente Amplio<br/>Partido Encuentro Nacional (PEN)<br/>Partido Socialdemócrata;<br/>Movimiento Avancemos<br/>Movimiento de Participación Ciudadana<br/>Poder Ciudadano en Acción.</p> |
| <p><b>1.3 Partidos Políticos que fundaron el Espacio Unitario-Congreso Popular (EU-CP):</b><br/>Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS)<br/>Partido Popular Tekojoja (PPT)<br/>Partido Comunista Paraguayo (PCP)<br/>Partido del Movimiento al Socialismo (P-MAS)<sup>10</sup><br/>Partido del Movimiento Patriótico Popular (PMPP)</p> |   |  |

Fuente: Martínez, 2013b, "Las nuevas fuerzas políticas autodenominadas progresistas y/o de izquierda en el Paraguay" (2008-2012)

#### 4.2 Discurso del Frente Guasu y el Direccionamiento de las Políticas Públicas.

En su Declaración Constitutiva<sup>11</sup> del 7 de agosto de 2011, el Frente Guasu<sup>12</sup> se considera continuador de las históricas luchas populares y afirma que las divisiones superficiales

<sup>10</sup> También había formado parte de la Alianza Patriótica para el Cambio.

<sup>11</sup> Documento Declaración Constitutiva, Compromiso Político, Resoluciones Organizativas, Estructura Organizacional, Reglamentos Básicos de Agosto de 2011. Fue Aprobado solo en la Plenaria Nacional, por lo que no tiene aún rango Congresal.

<sup>12</sup> La Declaración Constitutiva fue firmada por: 1. Partido Encuentro Nacional. 2. Partido del Movimiento Popular Tekojoja. 3. Partido País Solidario. 4. Partido Frente Amplio. 5. Partido Demócrata Cristiano. 6. Partido Participación Ciudadana. 7. Partido del Movimiento Patriótico Popular. 8. Partido Revolucionario Febrerista. 9. Partido Movimiento al Socialismo. 10. Partido de la Unidad Popular. 11. Partido Popular Tekojoja. 12. Partido Comunista Paraguayo. 13. Partido Convergencia Popular Socialista. **Alianzas de Movimientos Sociales:** 1. Bloque

encuentran un punto de unión en este Frente Político. Además plantea una visión de integración al mundo en base a un modelo productivo derivado de las luchas sociales que difieren del modelo productivo agroexportador de materias primas.

Para observar esto hemos cruzado dos niveles: 1. El Programa de Gobierno 2013-2018 o Tape Guasu y 2. Un caso testigo (concreto) de política pública aplicada por representantes del Frente Guasu durante el periodo 2008-2012

Si bien el Frente Guasu fue la fuerza política más amplia que intentó aglutinar a los partidos y movimientos políticos (ubicados entre la izquierda y el centro), y varios de sus miembros dirigieron ministerios, secretarías de estado y direcciones nacionales. El socio mayoritario de la Coalición de Gobierno fue sin dudas el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

“Así de los diez Ministerios cuatro carteras de estados estuvieron a cargo<sup>13</sup> de Ministros vinculados al Frente Guasu<sup>14</sup>: el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Martínez, 2013a:20) Además algunos de los miembros del Frente Guasu estuvieron al frente de secretarías de estado, direcciones y/o presidencias de entes descentralizados autónomos y autárquicos<sup>15</sup>. Por supuesto, la dirección de estas instituciones fue de manera intermitente (Martínez, 2013a)

Entonces y tomando en cuenta esto, es posible observar las disputas dentro de la Coalición de Gobierno entre el Partido Liberal Radical Auténtico PLRA y los miembros y/o allegados al Frente Guasu entorno a la implementación de políticas públicas durante el periodo 2008-2012 (2013)

Para esto escogimos el estudio de un caso relacionado con las demandas de los movimientos sociales componentes del Frente Guasu y que guarda relación con el modelo productivo: la liberación para uso comercial de las semillas genéticamente modificadas de algodón o también conocido como Algodón BollGard I Evento MON531<sup>16</sup> de la empresa Monsanto.

El caso se inició cuando Enzo Cardozo, miembro del Partido Liberal Radical Auténtico y Ministro de Agricultura y Ganadería autorizó el 21 de octubre de 2011 la liberación, para la

---

Social y Popular. (Frente Social y Popular) 2. Frente Patriótico Popular. **Movimientos Políticos** 2. Mujeres por la Alianza. 3. Movimiento Avancemos.4. Movimiento de Izquierda Febrerista.

<sup>13</sup> No de forma continua.

<sup>14</sup> Aunque se debe aclarar que al frente de un mismo ministerio, han estado diferentes personas, muchas veces pertenecientes a distintos partidos políticos. Así por ejemplo el Ministerio del Interior estuvo primero dirigido por Rafael Filizzola del PDP / Federico Acuña Araujo / Carlos Filizzola de PPS y Candia Amarilla de la ANR. (Martínez, 2013a:20)

<sup>15</sup> Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de la Función Pública (SFP) Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNyA) Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM). Instituto Nacional de Desarrollo y de la Tierra (INDERT), Instituto Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Instituto Nacional del Indígena (INDI) Secretaría del Estado del Medio Ambiente (SEAM), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), Gabinete de la Presidencia, Itaipu Binacional, Viceministerio de la Juventud y el Viceministerio de Minas y Energías.

<sup>16</sup> Fuente: 1. Instituto de Biotecnología Agrícola: <http://www.inbio.org.py/noticias/ver/47> 2. DECIDAMOS: [http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=637:la-roam-contra-el-uso-del-algod%C3%B3n-transg%C3%A9nico&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=637:la-roam-contra-el-uso-del-algod%C3%B3n-transg%C3%A9nico&Itemid=1)

comercialización dentro del territorio del Paraguay, del evento MON 531 (algodón Bollgard I) de la empresa Monsanto, mediante resolución 2072/11<sup>17</sup>.

“El acto de la liberación del algodón BollGard I puesto en el contexto del Paraguay se inscribe bajo la histórica tendencia de su modelo económico. Por lo tanto el hecho a priori es contrario a uno de los ejes que agrupó a los movimientos campesinos, en la lucha contra la utilización de semillas genéticamente modificadas y a favor de la transformación del modelo de...” producción (Martínez, 2013b)

Por lo que en ese momento, ni el Ministerio Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), a cargo de Esperanza Martínez integrante del Frente Guasu, expidió el certificado de inocuidad alimentaria; ni la Secretaría del Ambiente (SEAM) dirigida por Oscar Rivas, ex director de una ONG ambientalista y cercano al Frente Guasu, concedió la licencia ambiental. Por lo que Miguel Lovera cercano al Frente Guasu y Presidente del SENAVE tampoco registró el evento MON531 (algodón BollGard I) en el Registro Nacional de Cultivares Comerciales (RNCC). Resultando que el algodón BollGard I no pudo ingresar legalmente en el comercio paraguayo (Martínez, 2013b)

Sin embargo a dos meses de la salida de los partidos políticos de izquierda del poder, el 20 de agosto de 2012, mediante Decreto No 9503, el sustituto de Fernando Lugo, Federico Franco del Partido Liberal Radical Auténtico autorizó al SENAVE la introducción excepcional de Semillas de Algodón conteniendo los eventos MON531X MON1445 (Tecnología BGRR y MON1445(Tecnología RR)<sup>18</sup> para la campaña algodонера 2012-2013<sup>19</sup>, pero ya sin la participación de los movimientos y partidos de izquierda (Martínez, 2013b)

Este caso nos permite encontrar dos posturas contrarias y no casuales al momento del direccionamiento concreto de las políticas al interior poder ejecutivo, en torno a un modo de producción agrícola relacionado a la tendencia del modelo económico paraguayo, a la vez que muestra una continuidad proyectada en el tiempo entre las demandas de los movimientos campesinos, sociales y partidos políticos de izquierda, de comienzos de los años 2000, con las políticas públicas perseguidas por los representantes de estos sectores dentro del gobierno entre en el período 2008-2012 (Martínez, 2013b)

Por otro lado también es posible trazar una continuidad de las demandas de los movimientos sociales al interior la Propuesta de Gobierno para el Periodo 2008-2013 o Tape Guasu. De hecho el Programa del Frente Guasu “ordena las reivindicaciones históricas del movimiento popular” es decir “recupera y trata de darle un orden al momento histórico”<sup>20</sup>

### **Cuadro 3**

---

<sup>17</sup> Fuente: Monsanto, <http://www.monsanto.com/global/py/quienes-somos/Pages/historia-de-la-compania.aspx>

<sup>18</sup> Fuente: Monsanto, <http://www.monsanto.com/global/py/quienes-somos/Pages/historia-de-la-compania.aspx>

<sup>19</sup> Además, el 3 de septiembre de 2012, a través de la resolución No 244 del SENAVE, se autoriza de forma excepcional, la importación de semillas de algodón con los eventos MON531 XMON 1445 (BGRR) y MON1445 (RR), para la campaña algodонера 2012-2013, conforme al decreto No 9503/12. <http://www.monsanto.com/global/py/quienes-somos/Pages/historia-de-la-compania.aspx>

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Najeeb Amado, Secretario adjunto del Frente Guasu el 5 de agosto de 2013.

| <b>Síntesis de las propuestas relacionadas al Modelo Económico y Tributario del Frente Guasu</b> |  |
|--|--|
|  | <b>Propuestas</b>  |
| <b>Modelo Económico.</b>   | Reforma Agraria Integral.<br>Transformación del sistema agroexportador y ganadero a un modelo industrial.<br>Trabajo digno con posibilidad de formación.<br>Cadenas Productivas a través de Parques Agroindustriales y cadenas de distribución organizadas en Unidades Económicas.<br>Transformación de la ley de compras del estado para que adquiera principalmente productos nacionales.<br>Financiación desde la Banca Pública, de la Reserva Monetaria y de los fondos de las Hidroeléctricas.<br>Ajustes salariales contralados por un Ministerio de Economía a ser creado.<br>Construcción de Infraestructura para el acompañamiento del desarrollo industrial.<br>Fortalecimiento de las empresas públicas.<br>Soberanía Alimentaria.<br>Pago del Costo Socio-Ambiental por la extracción de riquezas del suelo<br>Viviendas dignas como derecho y movilizador de la economía. |
| <b>Sistema Tributario</b>  | Implementación de un sistema de tributario progresivo.<br>Aumento de la presión tributaria. (IRACIS, IMAGRO, IRP, Impuesto Inmobiliario, Impuesto a la tierra improductiva)<br>Introducción de Impuestos a la exportación de materias primas.<br>Introducción de Impuestos a las operaciones financieras.<br>Introducción de Impuestos a la inversión extranjera del tipo Maquila.<br>Aumento de la presión tributaria.  |

**Fuente:** Elaboración propia en base al Tape Guasu. Propuesta de Gobierno 2008-2013 del Frente Guasu.

### **4.3 La división del Frente Guasu**

Por otra parte, una vez fuera del poder ejecutivo (luego del 22 de junio de 2012), las dos corrientes internas del Frente Guasu, es decir el bloque de 10 partidos o B-10 y el bloque de 9 partidos o B-9 entran a una faceta de disputas de cara a las elecciones del 21 de abril de 2013. Estas corrientes finalmente terminan rompiendo la unidad; quedando por un lado el B-10 como Frente Guasu; sector político que impulsa la candidatura a la presidencia de Aníbal Carrillo; y por otro el lado el B-9, que construirá una nueva plataforma política llamada Avanza País, la cual impulsará la candidatura a la Presidencia de Mario Ferreiro.

Fernando Lugo se mantendrá dentro del Frente Guasu y será electo senador por esta agrupación política para el periodo 2013-2018. El Frente Guasu conseguirá 5 senadores y 1 diputado al Parlamento Nacional, más un diputado al Parlasur (Mercosur), en tanto que Avanza País

conseguirá 2 senadores y 2 diputadas. Estos números, aunque pequeños, convierten al Frente Guasu por primera vez en la tercera fuerza política en la Cámara de Senadores detrás de los Partidos Colorado y Liberal.

Entonces por un lado, si bien los partidos y movimientos políticos autodenominados de izquierda pierden la co-participación dentro del Poder Ejecutivo (lo que no es menor), facilitando la aplicación de políticas como las del Algodón BollGard I Evento MON531, por otro lado el golpe de estado parlamentario no retrotrae a estos grupos políticos institucionalmente a un estado de fragmentación política similar al que tenían entre los años 2007 y 2008, ni los encamina a la desaparición, por el contrario se mantienen dos grupos mayoritarios autodenominados de izquierda; y electoralmente reciben un número de votos que les permite obtener la mayor representación parlamentaria en el periodo post Stroessner. Obviamente esto mejora su capacidad de negociación al interior del parlamento pero los deja sin potencial de ejecutividad.

#### Cuadro 4

| <b>Bloque de 10 Movimientos y Partidos Políticos o B-10 / Frente Guasu</b>   | <b>Bloque de 9 Movimientos y Partidos o B-9. Posteriormente denominada Avanza País.</b>   |
|--|---|
| Partido Frente Amplio<br>Movimiento Patriótico Popular<br>Partido de la Participación Ciudadana,<br>Partido Unidad Popular,<br>Partido Popular Tekojoja;<br>Partido Comunista Paraguayo,<br>Partido Convergencia Popular Socialista,<br>Partido Frente Patriótico Popular<br>Movimiento Soberanía y Desarrollo,<br>Movimiento Bloque Social y Popular, | Partido País Solidario (Posteriormente cuando el B-9 se retira del Frente Guasu, el Partido País Solidario Permanece dentro del Frente Guasu)<br>Partido Febrerista,<br>Partido Demócrata Cristiano,<br>Partido del Movimiento al Socialismo PMAS,<br>Partido Movimientos Mujeres por la Alianza,<br>Paraguay Teko Pyahu,<br>20 de Abril,<br>Avancemos,<br>Izquierda Socialista, Francista y Pueblo al Poder. |

Fuente: Martínez, 2013b.

#### 4.4 Aproximaciones a la Organización Institucional del Frente Guasu.

El Frente Guasu se rige formalmente por la Declaración Constitutiva del 7 de agosto de 2011, la cual fue aprobada por la Mesa de Presidentes, pero no por el Congreso Nacional o Asamblea Guasu.

Desde el punto de vista institucional el Frente Guasu es principalmente una coordinadora de Partidos Políticos. La participación al interior del Frente se realiza a través de los partidos que son la correa principal de decisiones hacia otras instancias partidarias y territoriales

Aunque formalmente presenta dos niveles de organización que funcionan al mismo tiempo, una centralizada a través de los partidos políticos y otra territorial, pero que se organiza desde de los mismos partidos. Si bien de acuerdo a la Declaración Constitutiva del 2011 es factible organizar Grupos de Base Territoriales (GBT) y Grupos de Base Sectoriales (GBS) de los que pueden participar, además de los adherentes de los partidos, aquellos que quieran hacerlo a título personal.

La combinación del criterio partidario-territorial se expresa en la composición del Congreso o Asamblea Guasu (Aty Guasu), autoridad máxima del Frente que se reúne una vez al año; ya que la Asamblea está compuesta de manera proporcional con representantes partidarios provenientes de cada uno de los territorios en los que se encuentran presente los partidos políticos que forman parte del Frente Guasu.

De acá para abajo el modo organización es a través de los partidos, con la excepción del Frente Patriótico Popular (FPP), el cual reúne a varias organizaciones sociales, aunque es importante apuntar que estas organizaciones sociales comparten a su dirigencia con los partidos políticos, es decir, si bien no todos los miembros de las organizaciones sociales forman parte de algún partido político componente del Frente Guasu, algunos de sus líderes participan indistintamente como miembros de los partidos y como parte de las organizaciones sociales, a la vez que son dirigentes del mismo Frente Guasu.

En esta línea, la segunda instancia organizativa por debajo del Congreso es la Plenaria Nacional, sigue criterios partidarios y está conformada por 3 representantes de cada organización que integra el Frente Guasu.

Por otro lado pero continuando con la descripción de la estructura organizativa, las decisiones principales son tomadas en la Mesa de Presidentes, la cual está conformada por los presidentes de cada partido (9) más el presidente del Frente Patriótico Popular (1). Además participan de ella el Presidente del Frente Guasu (Fernando Lugo), el Secretario General, el Secretario Adjunto (2) más cinco senadores, un diputado y un diputado del Parlasur. Este es el núcleo central y última instancia donde todo se resuelve, hasta el próximo Congreso Nacional<sup>21</sup> que va a reestructurar la organización del Frente Guasu.

Las decisiones se toman por Consenso, es decir todas las fuerzas políticas deben estar de acuerdo, aunque las posturas de Fernando Lugo parecen tener gran influencia para inclinar la balanza, el voto de cada uno de los partidos en la mesa de presidentes tiene el mismo valor, sin tomar en cuenta el número de afiliados o la participación cualitativa de los militantes en el caso de los partidos de cuadro.

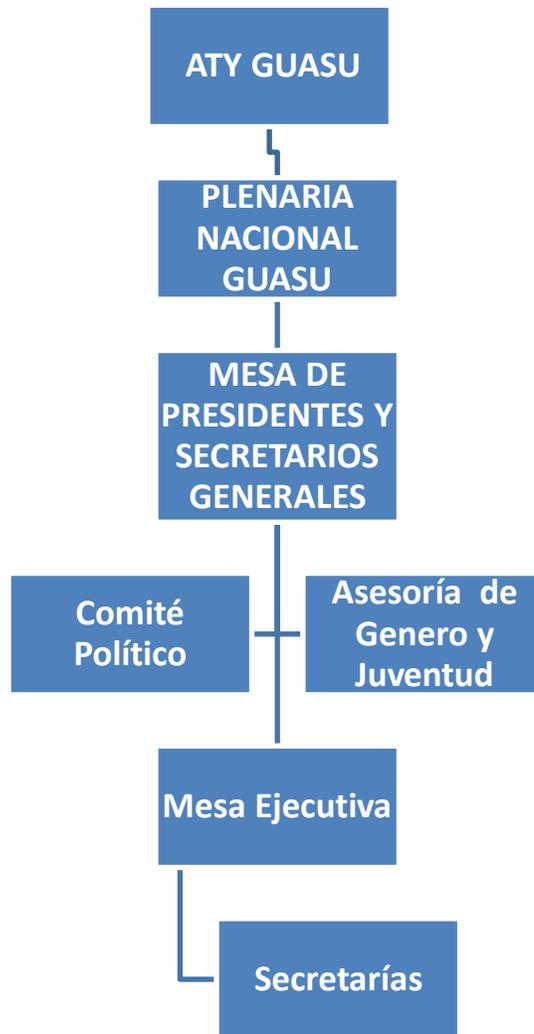
La instancia ejecutiva (Mesa Ejecutiva) coordina las Secretarías del Frente Guasu y está compuesta por el Presidente (Fernando Lugo), dos Vice presidentes (Aida Robles y Luís Aguayo), el Secretario General (Aníbal Carrillo) y el Secretario Adjunto (Najeeb Amado), más un representante nombrado por la mesa de Presidentes (Víctor Bareiro, presidente del Partido Frente Amplio)

Entonces, el núcleo central donde se toman las decisiones más relevante es la “Mesa de Presidentes”, hacia aquí fluyen las principales demandas y apoyos; y desde este espacio se emiten las resoluciones.

## **Cuadro 5**

---

<sup>21</sup> El Congreso Nacional del Frente Guasu se realizará a fines del mes de febrero o durante el mes de marzo del año 2014.



Fuente: Declaración Constitutiva del Frente Guasu 07/08/11

## 5. Conclusiones.

1. Ante la ausencia casi total de fuerzas progresistas y/o de izquierda en el Congreso Paraguayo, el Frente Guasu surgió inicialmente como una herramienta política unificadora de los movimientos y partidos políticos entre el centro y la izquierda del espectro político, con el objetivo de disputar espacios de poder, ya sea desde el ámbito electoral o en el direccionamiento de políticas públicas.

2. El Frente Guasu está conectado tanto organizacionalmente como programáticamente a las históricas reivindicaciones de los movimientos sociales, sin embargo no resolvió las históricas demandas como la Reforma Agraria o la transformación del modelo productivo durante el periodo 2008-2012. (2010-2012). Aunque, y de acuerdo al caso testigo, pudieron retardar algunas medidas del modelo económico agroexportador como la entrada del Algodón Bolgard BT de la Monsanto.

3. El Frente Guasu fue conformado principalmente por dos Coordinaciones de Organizaciones Sociales, Partidos Políticos autodenominados de Izquierda, Progresistas y de Centro, aunque luego del Golpe de Estado Parlamentario se produjo una división en la cual quedaron dentro del espectro de la centro izquierda e izquierda.
4. El Programa de Gobierno 2013-2018 o Tape Guasu del Frente Guasu recoge las reivindicaciones de los Movimientos Sociales que la conforman.
5. Desde el punto de vista de su estructura el Frente Guasu se asemeja a un espacio de Coordinación de partidos y movimientos sociales, donde cada uno de los políticos mantiene su autonomía.
6. La inserción territorial del Frente Guasu es realizada principalmente a través de los partidos políticos que la conforman.
7. La representación en el Congreso o Asamblea Nacional (Aty Guasu) es Partidaria-Territorial, es decir se toma en cuenta a los representantes en su doble carácter; como miembro de uno de los partidos políticos y como representantes de uno de los territorios.
8. Sin bien la autoridad máxima es el Congreso o Asamblea Nacional (Aty Guasu), el centro de decisiones del Frente Guasu es la Mesa de Presidentes.
9. Las decisiones en la Mesa de Presidentes se toman por consenso.
10. La única coordinadora de movimientos sociales que participa de la Mesa de Presidentes, conjuntamente con los 9 Partidos que componen el Frente Guasu, es el Frente Patriótico Popular FPP.

## **6. Referencia Bibliográfica.**

- Abal Medina, J. (2006). “El surgimiento de los partidos políticos, una propuesta interpretativa”, en Abal Medina, J. “Los senderos de la nueva izquierda partidaria” (comp.), Prometeo Libros.
- Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campos, L. (2010). *Apuntes de Historia Económica del Paraguay. Desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves*, Intercontinental Editora. Asunción.
- Collier, D. and Collier, R.B (1991): *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- DGEEC. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010. Disponible en: [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Presentacion%20pobreza\\_EPH2010\\_23%20set.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Presentacion%20pobreza_EPH2010_23%20set.pdf) : consultado el 12 de agosto de 2013.
- Downs, A. (1957) *An Economical Theory of Democracy*. New York. Harper and Row.

Fogel, R. (2001) “La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo”, CLACSO en ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Fogel, R. (2012) “El Movimiento de los Carperos” en Movimientos sociales en el Paraguay actual, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos Novapolis No 5, Germinal, CERI, Arandura, Abr-Oct 2012, Asunción-Paraguay.

Kitschelt, H. (1988) “Organization and Strategy of Belgian and West German Ecology Parties. A new Dynamic of Party Politics in Western parties”, Comparative Politics, Vol 20, No 2, 127-154.

Lapalombara and Weiner (eds) (1966). Political Parties and Political Development. Princeton: Princeton UP.

Lipset, S. M. and Rokkan, S. (1967) “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspective”, en Lipset, S.M. y Rokkan, S. (eds): Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York: Free Press.

Manin, B (1997) The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez, F. (2013a) “El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay”. Revista Paraguay desde la Ciencias Sociales No 2., Abril 2013. ISSN 2314-1638. 1-26 Disponible en <http://revista.grupoparaguay.org/index.php/revistaparaguay/article/view/53>

Martínez, F. (2013b) “Las Nuevas fuerzas autodenominadas progresistas y/o de izquierda en el Paraguay (2008-2012). “Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013”

Ministerio de Hacienda y CIEPLAN 2008. Disponible en: [http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/4/Inequidad\\_del\\_Sistema\\_Tributario\\_en\\_Paraguay.pdf](http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/4/Inequidad_del_Sistema_Tributario_en_Paraguay.pdf) : Consultado el 16 de agosto de 2013.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008). Censo Agropecuario Nacional.

Neuman, S. (1956) “Modern Political Parties. Chicago: University Chicago Press.

Palau, M.; Ortega, G. (2008) “Movimientos sociales ante el nuevo gobierno: apostando al cambio sin bajar las banderas”. Documento de Trabajo No 124. Base Investigaciones Sociales. Asunción-Paraguay.

Pedersen, M. N. (1983). “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanations”, en Daalder, H. and Mair, P. (eds.): Western European Party System and Change. London: Sage Publications.

Richards, D. (2011). “Estancamiento económico y modelo exportador del Paraguay”, en Masi, F y Borda, D. (edit) Estado y Economía en Paraguay 1870-2010.

Riquelme, Q. (2003). “Los sin tierras en Paraguay, conflictos agrarios y movimiento campesino”, CLACSO.

Roberts, K. (2002) El sistema de Partidos y la Transformación de la representación política. en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (comps.) “El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal”, Rosario: Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens Editores.

Rojas, L. (2012). “De la Agricultura al Agronegocio” en Rojas, L “Actores del Agronegocio en Paraguay”, Diakonia-Base, Asunción-Paraguay.

Schelensinger, J. A. (1991). Political Parties and the Winning of Office. Ann Arbor: University of Minchigan Press.

Schwartz, T. (1989). “Representation as agency and the pork barrell paradox en: public choice, 78:3-21.

Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismos monopólico al clientelismo plural, en Masi, F y Borda, D (edit), Estado y Economía en Paraguay 1870-2010.

Stanley, G. (2012). Industria Paraguaya (Made in Paraguay). Una propuesta de desarrollo humano.

Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2008). Memorias y estadísticas electorales. Elecciones generales y departamentales 2008.

Ware, A. (1996a). “Party Organizations” en Political Parties and Party Systems. New York: Oxford University Press

## **7. Documentos Consultados**

Carta del Frente Social y Popular (FSyP) del 15 de octubre de 2008 al Congreso Paraguayo

Carta Oficial de Creación del Frente Guasu del 27 de marzo de 2010

Declaración Constitutiva, Compromiso Político, Resoluciones Organizativas, Estructura Organizacional, Reglamentos Básicos de Agosto de 2011. Frente Guasu

Instituto de Biotecnología Agrícola: <http://www.inbio.org.py/noticias/ver/47> : Consultado el 03 de agosto de 2013

Decidamos: [http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=637:la-roam-contra-el-uso-del-algod%C3%B3n-transg%C3%A9nico&Itemid=1](http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=637:la-roam-contra-el-uso-del-algod%C3%B3n-transg%C3%A9nico&Itemid=1) : Consultado el 03 de agosto de 2013

Monsanto:<http://www.monsanto.com/global/py/quienes-somos/Pages/historia-de-la-compania.aspx> : Consultado el 03 de agosto de 2013Pronunciamiento oficial del Frente

Pronunciamiento oficial del Frente Patriótico Popular del 15 de septiembre de 2008, día de su creación.

Tape Guasu. Propuesta de Gobierno 2008-2013 del Frente Guasu.