

UNIVERSIDAD SIGLO 21



TRABAJO FINAL DE GRADO - MANUSCRITO CIENTÍFICO

ABOGACÍA

**PRECARIZACIÓN LABORAL EN PARQUES NACIONALES:  
EL CASO DE LOS BRIGADISTAS DEL PARQUE NACIONAL  
“LOS GLACIARES” Y EL DNU 70/2023**

Carrera: Abogacía

Alumna: Jazmín Oliva

Legajo: VABG129689

Tutor: Diego Vazquez Petrini

Santa Fe, Junio, 2025

## ÍNDICE

Índice.....	1
Agradecimientos.....	2
Resumen.....	3
Abstract.....	4
Introducción.....	5
Métodos.....	16
Resultados .....	17
Discusión... ..	21
Referencias.....	32

## AGRADECIMIENTOS

A los brigadistas de Parques Nacionales de toda Argentina, por su compromiso diario y el trabajo fundamental que realizan para proteger nuestros recursos y comunidades. Que este trabajo contribuya al reconocimiento que merecen su esfuerzo y dedicación incansable.

A mi hermana Marian, por su amor, lucha y entrega; por su coherencia entre el decir y el hacer, por siempre pensar en lo colectivo y ser una fuente constante de inspiración.

A mis padres, Gustavo y Daniela, por creer en mí y mostrarme, con su ejemplo, la importancia de luchar por aquello en lo que uno cree.

A quienes eligen no mirar para un costado, a quienes se involucran, a quienes hacen...  
gracias.

## **Resumen**

Este estudio analiza la precarización laboral de los brigadistas del Parque Nacional "Los Glaciares", Argentina, en el contexto del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N.º 70/2023. Mediante un enfoque cualitativo, esta investigación examina la evolución normativa y política que ha configurado el régimen de empleo precario, evalúa la validez constitucional del DNU y analiza su impacto en el derecho al trabajo digno y la estabilidad laboral de estos trabajadores esenciales. Los hallazgos revelan que la restricción de contratos a períodos de tres meses profundiza la inestabilidad laboral estructural, contradice principios laborales fundamentales incluyendo la primacía de la realidad, la progresividad y la estabilidad laboral, y viola derechos consagrados en la Constitución Nacional de Argentina y tratados internacionales ratificados. El análisis expone además el rol contradictorio del Estado como garante de los derechos de los trabajadores y empleador directo que perpetúa su precarización. Este estudio concluye que el régimen de empleo actual, en lugar de atender necesidades administrativas excepcionales, institucionaliza sistemáticamente condiciones de trabajo precarias para trabajadores que desempeñan funciones estatales esenciales. Esta práctica socava la legitimidad estatal y requiere una revisión legislativa urgente para asegurar el respeto a los derechos fundamentales de los brigadistas mientras se alinean las prácticas estatales con las obligaciones constitucionales e internacionales.

Palabras clave: precarización laboral, brigadistas, Parques Nacionales, DNU 70/2023, inconstitucionalidad, derecho al trabajo digno, empleo público, estabilidad laboral.

## **Abstract**

This study analyzes the labor precarization of emergency response workers (brigadistas) in "Los Glaciares" National Park, Argentina, within the context of Argentina's Decree of Necessity and Urgency (DNU) No. 70/2023. Through a qualitative approach, this research examines the normative and political evolution that has shaped the precarious employment regime, assesses the constitutional validity of the DNU, and analyzes its impact on the right to decent work and job stability for these essential workers. Findings reveal that restricting contracts to three-month periods deepens structural job instability, contradicts fundamental labor principles including the primacy of reality, progressivity, and job stability, and violates rights enshrined in Argentina's National Constitution and ratified international treaties. The analysis further exposes the State's contradictory role as both the guarantor of workers' rights and the direct employer perpetuating their precarization. This study concludes that the current employment regime, rather than addressing exceptional administrative needs, systematically institutionalizes precarious working conditions for workers performing essential state functions. This practice undermines state legitimacy and requires urgent legislative revision to ensure respect for emergency response workers' fundamental rights while aligning state practices with constitutional and international legal obligations.

Keywords: labor precarization, emergency response workers (“brigadistas”), National Parks, DNU 70/2023, unconstitutionality, right to decent work, public employment, job stability.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La precarización laboral de los brigadistas de Parques Nacionales constituye una problemática estructural de larga data en la República Argentina que, en los últimos años, ha

adquirido un carácter crítico. Esta situación refleja la consolidación de prácticas estatales incompatibles con los principios que rigen el derecho al trabajo digno, problemática que adquiere particular gravedad en localidades como El Chaltén, una zona remota cuyo desarrollo económico se sustenta principalmente en el turismo y la gestión de recursos naturales, dependiendo esencialmente de una fuerte presencia estatal para garantizar su funcionamiento básico.

El reconocimiento formal de la problemática comenzó en 2021 con la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Sistema Federal de Manejo del Fuego mediante el Decreto 192/2021. Esta medida reconoció parcialmente las condiciones especiales de los brigadistas, estableciendo contratos anuales y una estructura de carrera que pretendía profesionalizar la actividad. Sin embargo, los trabajadores continuaron encuadrados bajo el régimen de contratación transitoria del artículo 9° de la Ley Marco de Empleo Público (Ley N° 25.164).

La situación se vio atravesada por promesas gubernamentales que nunca se materializaron. El 12 de enero de 2021, el entonces Ministro de Ambiente Juan Cabandié anunció en Santa Cruz que los brigadistas de Parques Nacionales serían incorporados a la planta permanente del Estado, prometiendo la apertura de concursos para 340 trabajadores. Esta promesa, ampliamente difundida por medios oficiales, nunca se concretó. Paralelamente, en agosto de 2022, el Senado de la Nación otorgó media sanción al proyecto de ley 0029-S-2022, que proponía un régimen previsional diferencial para brigadistas, permitiendo el acceso a la jubilación anticipada en reconocimiento de la naturaleza riesgosa

de su actividad. El proyecto, sin embargo, perdió estado parlamentario tras no ser tratado en Diputados.

Al año siguiente, el panorama experimentó un agravamiento decisivo con la entrada en vigor del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, que limitó a tres meses la duración máxima de los contratos transitorios bajo el artículo 9° de la Ley Marco. Esta medida representó un quiebre abrupto en la práctica previa de contratos anuales y consolidó un régimen de alta inestabilidad, afectando de manera significativa la situación del colectivo de brigadistas. Luego, por Decreto 286/2024, si bien se permitió una prórroga limitada de algunos contratos hasta junio de 2024, no revirtió la situación estructural de precarización, dejando a los trabajadores de brigadas en zonas como El Chaltén atrapados en un esquema laboral inestable, sin garantías efectivas de continuidad ni de protección previsional.

En este punto, resulta importante realizar algunas consideraciones para comprender adecuadamente la situación jurídica de los brigadistas de Parques Nacionales. Para ello resulta imprescindible definir el concepto de *trabajo* desde una perspectiva doctrinaria y legal, tomando así posición sobre algunos ejes conceptuales. Grisolia (2019) define el trabajo humano de forma amplia, como la actividad que transforma la realidad, aunque para el derecho laboral se restringe a la actividad lícita y remunerada en relación de dependencia. El autor enfatiza que "el trabajo está hecho para el hombre, pero este no ha sido creado exclusivamente para el trabajo" (Cap. I, sección "Trabajo humano", subsección "Concepto"), siendo un medio y no un fin en sí mismo. La dignidad del trabajador entonces, priorizada en la legislación argentina y convenios internacionales, es un pilar fundamental.

Desde el punto de vista legal, la Ley de Contrato de Trabajo, en su artículo 4º, dispone que el trabajo debe entenderse como toda actividad lícita realizada en beneficio de otra persona que ejerce facultades de dirección y que debe ser remunerada. Este precepto subraya que el contrato de trabajo no se limita a una relación de intercambio económico, sino que tiene como núcleo la actividad productiva y creadora del ser humano, reconociendo su dimensión personal y social.

Bajo esta concepción amplia e integral del trabajo, resulta imprescindible reconocer la labor de los brigadistas de Parques Nacionales como una expresión concreta de dicha actividad. Se trata de trabajadores especializados cuya tarea es fundamental para la prevención y atención de emergencias en áreas protegidas y sus zonas de influencia. Entre sus principales funciones se encuentran el combate de incendios forestales, la ejecución de rescates en terrenos agrestes de difícil acceso y la localización y auxilio de personas extraviadas. Estas tareas, que implican altos niveles de riesgo, exigencia física y formación técnica, se desarrollan en estrecha coordinación con el cuerpo de guardaparques, comisiones de auxilio locales y fuerzas de seguridad nacionales como Gendarmería Nacional.

Retomando el quid de esta investigación, la situación laboral de los brigadistas como ya se ha anticipado, ha estado caracterizada históricamente por la persistencia de condiciones de precarización estructural manifestadas en múltiples aspectos. A pesar del reconocimiento formal de su labor como actividad esencial, las deficiencias materiales, normativas e institucionales han sido una constante. Entre los problemas históricos más relevantes se encuentra la falta de equipamiento adecuado: en ausencia de una provisión estatal suficiente y sostenida, los brigadistas han debido afrontar sus tareas de alto riesgo recurriendo a recursos

propios para adquirir indumentaria, herramientas y dispositivos indispensables para su seguridad y eficiencia operativa. Aunque, como se mencionó anteriormente, el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Sistema Federal de Manejo del Fuego representó un avance formal al establecer la posibilidad de una carrera profesional, la falta de reglamentación efectiva, particularmente en lo que concierne al acceso a la planta permanente, ha perpetuado una situación de incertidumbre laboral crónica. A esta precarización material y contractual se suma la histórica ausencia de protocolos oficiales de actuación frente a situaciones críticas, lo que expone sistemáticamente a los brigadistas a riesgos evitables y compromete la eficacia de las operaciones de rescate y combate de incendios.

Durante los años 2024 y 2025, lejos de revertirse, estas problemáticas se han mantenido e incluso agravado. La falta de respaldo institucional adecuado, combinada con remuneraciones que no reflejan ni la peligrosidad ni la esencialidad de las funciones desempeñadas, configura una vulneración persistente de derechos laborales fundamentales y una negación práctica del principio de dignidad humana que debe regir toda relación de trabajo.

En este contexto de precarización, la presente investigación se enfoca en un problema jurídico central: **¿De qué modo el régimen de contratación temporaria consolidado por el Decreto 70/2023 vulnera el derecho al trabajo digno y perpetúa la inestabilidad estructural de los brigadistas de Parques Nacionales en El Chaltén?** Este planteamiento conduce a un segundo problema jurídico fundamental: **¿Es constitucionalmente válido que el Poder Ejecutivo Nacional, mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia como el N°**

**70/2023, priorice objetivos de "reconstrucción económica" por sobre derechos fundamentales y principios de dignidad laboral, afectando la estabilidad del empleo público de trabajadores esenciales como los brigadistas?** Finalmente y no por ello menos importante, de esta profunda contradicción emerge un tercer interrogante crucial para el análisis del rol estatal: **¿Quién protege al trabajador cuando la entidad que debería garantizar sus derechos es la misma que perpetúa su explotación en el empleo público?**

Para abordar la validez constitucional de las medidas adoptadas, especialmente en lo que respecta a la jerarquía normativa y los límites del poder estatal, resulta imprescindible recurrir al análisis del jurista Hans Kelsen. Según la interpretación de Manili (2019), Kelsen concebía la Constitución como el vértice de todo sistema jurídico. Desde la Teoría pura del derecho, la Constitución no es solo un documento que establece valores o historia, sino primordialmente una norma fundamental que define los mecanismos válidos para la creación de otras normas. Su supremacía radica en su función de determinar cómo se generan las demás normas del sistema, implicando que la validez de las normas infraconstitucionales depende exclusivamente de su correspondencia formal con esta norma superior (Manili, 2019, p. 2).

Retomando el caso bajo estudio, el Decreto 70/2023, dictado en nombre de una supuesta “reconstrucción económica”, introduce una tensión evidente entre la legalidad formal y la legitimidad constitucional. El objetivo económico declarado por el Poder Ejecutivo fue llevar adelante una transformación estructural de la economía argentina mediante la liberalización de mercados, la reducción drástica del aparato estatal y la eliminación de lo que consideró “privilegios” o “ineficiencias” dentro del sector público. En consonancia con esta meta, el

gobierno impulsó la derogación o modificación de más de 300 normas, promovió despidos masivos en la administración pública, desreguló sectores clave de la economía y restringió derechos laborales fundamentales, entre ellos la estabilidad en el empleo.

Uno de los mecanismos utilizados fue la limitación de la duración máxima de los contratos transitorios a tres meses, lo que vulnera principios estructurales del derecho laboral argentino, como el principio de continuidad del vínculo laboral, la protección contra el despido arbitrario y la noción de trabajo digno consagrada constitucionalmente. Esta subordinación de los derechos fundamentales al objetivo económico evidencia una desconexión entre los fines declarados por el Estado y su accionar real frente a sectores particularmente vulnerables.

En este trabajo se aborda específicamente la situación de los brigadistas de Parques Nacionales, quienes han sido afectados por esta política. Sin embargo, no han sido los únicos: el recorte generalizado del empleo público ha alcanzado a miles de trabajadores de distintas dependencias estatales, sin distinguir funciones, niveles de responsabilidad ni relevancia social de las tareas desempeñadas. Si bien puede resultar legítimo desde una perspectiva de eficiencia fiscal revisar la estructura del Estado, ello exige un análisis riguroso, transparente y caso por caso. Aplicar criterios homogéneos a realidades profundamente heterogéneas — “meter a todos en la misma bolsa”— no solo resulta injusto, sino que revela una lógica meramente numérica y deshumanizante, que desconoce la función social que muchos trabajadores estatales cumplen, como es el caso de quienes arriesgan su vida en la protección de nuestros bienes naturales comunes.

Es que el derecho al trabajo, conceptualizado como un derecho humano fundamental, implica no sólo la facultad de acceder a un empleo, sino también que éste se desarrolle en condiciones de dignidad, estabilidad y protección social, en consonancia con lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina y en instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados con jerarquía constitucional desde 1994 que lo erigen como un derecho social que trasciende a cualquier organización política. Entre ellos, el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, en condiciones de equidad y dignidad. Este plexo constitucional impone al Estado el deber de promover y proteger relaciones laborales estables y justas, especialmente cuando se trata de funciones esenciales como las desempeñadas por los brigadistas.

Esta doble fuente de protección –constitucional e internacional– impone límites claros al accionar del Estado como empleador, especialmente en lo que respecta a la contratación de personal. El artículo 9° de la Ley Marco N.º 25.164 autoriza la contratación transitoria únicamente en situaciones excepcionales, por tareas estacionales o cuando no sea posible cubrir los cargos con personal de planta. Sin embargo, su uso sistemático para cubrir funciones permanentes contradice el carácter restrictivo de esta norma.

En este contexto, resulta fundamental aplicar el principio de primacía de la realidad, que establece que la verdadera naturaleza de la relación laboral se determina por los hechos concretos y no por la forma jurídica adoptada. Cornaglia (2011) plantea que la primacía de la realidad debe entenderse como una forma de equilibrar el orden público laboral frente al peso dominante del orden económico, que en ocasiones pretende imponerse como valor

absoluto en detrimento de los derechos fundamentales. Si bien los brigadistas figuran como contratados de manera transitoria, en la práctica realizan tareas regulares, esenciales y de alto riesgo, propias de una relación laboral permanente. Esta situación desnaturaliza el régimen transitorio y obliga a revisar con rigurosidad su aplicación, a fin de evitar el encubrimiento de vínculos laborales estables bajo figuras contractuales precarias.

En este sentido, resulta especialmente relevante la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa – A.R.A.) s/ indemnización por despido (Fallos: 333:2306)*. En dicho caso, el Tribunal reconoció que el Estado había utilizado contratos temporales durante más de veinte años para encubrir una relación laboral de carácter permanente, excediendo el límite legal de cinco años y vulnerando principios constitucionales como el derecho a la estabilidad y la protección contra el despido arbitrario. La Corte sostuvo que: “La demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado” (CSJN, 2010, párr. 5). Y agregó: “El comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral que merece la protección que el artículo 14 bis [...] otorga al trabajador contra el despido arbitrario” (CSJN, 2010, párr. 6).

Este antecedente resulta directamente aplicable a la situación actual de los brigadistas de Parques Nacionales, al punto de que ya ha sido invocado como precedente en un caso de despido ocurrido en el Parque Nacional “Los Glaciares”. En dicho caso, una brigadista con más de trece años de servicio ininterrumpido bajo contratos temporales fue desvinculada el

30 de diciembre de 2024 (apenas un día antes del vencimiento de su contrato), a pesar de su amplia capacitación, experiencia, y un historial laboral intachable, sin sanciones ni faltas. Su despido, fundado en razones ajenas a su desempeño —y de dudosa justificación—, dio lugar a una acción judicial en la que se reclama su inmediata reincorporación. Se trata de Andrea Torres, cuya desvinculación fue ampliamente difundida en medios de comunicación y cuya situación expone, en términos prácticos, cómo el recurso a figuras contractuales precarias permite al Estado evitar las responsabilidades propias de un vínculo laboral estable, incluso frente a trayectorias consolidadas y funciones críticas para el interés público (Página/12, 2024).

Lo hasta aquí expuesto evidencia una clara vulneración del principio de primacía de la realidad, sin embargo, otros pilares fundamentales del derecho del trabajo también han sido afectados en distintos aspectos de la relación laboral. Por ejemplo, la imposición de contratos trimestrales luego de años de contratos anuales, e incluso frente a promesas formales de pase a planta permanente, constituye una modificación regresiva de las condiciones laborales.

Esta regresividad entra en conflicto con el principio de progresividad de los derechos sociales, que obliga al Estado a ampliar de forma continua los derechos laborales y a abstenerse de adoptar medidas que impliquen su retroceso. Ackerman (2014) advierte que, si bien los contextos socioeconómicos pueden derivar en decisiones de política pública que alteren las condiciones de protección laboral, ello no habilita una degradación estructural del sistema de derechos, ni convierte a la progresividad en una simple aspiración sin sustento. Reconoce que progresividad no es sinónimo de irreversibilidad, pero destaca que toda

regresión debe ser excepcional, justificada y compatible con los principios del derecho internacional de los derechos humanos. En la misma línea, el principio de inderogabilidad en perjuicio del trabajador refuerza esta protección, al prohibir la modificación unilateral de condiciones contractuales en sentido desfavorable. En este marco, el Decreto 70/2023, al establecer toques contractuales más restrictivos que los vigentes con anterioridad, configura una medida regresiva contraria al bloque de constitucionalidad vigente.

Ivanega (2019) examina el fenómeno del personal sin estabilidad dentro de la Administración Pública, advirtiendo que la figura del personal contratado ha sido utilizada en el marco de una política de "flexibilización laboral" orientada a la eficiencia y contención del gasto estatal, pero que en la práctica ha generado "una segmentación del empleo público y un campo fértil para la precarización". Estos vínculos, caracterizados por la "falta de estabilidad, la imposibilidad de reconducción tácita y la ausencia de licencias o indemnización", terminan por consolidar un sistema desigual cuando se emplean para cubrir funciones permanentes. La autora sostiene también que el problema no radica en la existencia de figuras sin estabilidad, sino en el uso confuso, generalizado y estructural que realiza la Administración Pública de las mismas.

En este contexto, el caso de los brigadistas de Parques Nacionales ilustra con claridad una contradicción jurídica estructural: el Estado, que debe ser garante de los derechos laborales conforme a su rol constitucional, perpetúa prácticas que socavan esos mismos derechos cuando actúa como empleador. Esta contradicción no sólo erosiona la legitimidad del vínculo laboral, sino que compromete el pacto democrático que otorga al Estado su

autoridad, planteando interrogantes sobre su responsabilidad institucional frente a los trabajadores públicos esenciales.

**Objetivo general:**

Analizar en qué medida el régimen de contratación temporaria consolidado a partir del Decreto 70/2023 vulnera el derecho al trabajo digno y perpetúa la inestabilidad estructural de los brigadistas de Parques Nacionales, examinando la validez constitucional de tales medidas y la crisis de legitimidad estatal que emerge cuando el garante de derechos fundamentales es el mismo agente que los vulnera, tomando como referencia el caso de El Chaltén.

**Objetivos específicos:**

- i. Describir la evolución normativa y política que ha configurado el régimen de contratación de los brigadistas de Parques Nacionales, identificando el proceso de precarización estructural y las promesas gubernamentales incumplidas.
- ii. Evaluar la validez constitucional del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 en tanto prioriza objetivos de "reconstrucción económica" por sobre derechos fundamentales y principios de dignidad laboral aplicables a trabajadores esenciales.
- iii. Examinar el impacto de la precarización laboral en el ejercicio efectivo del derecho a la dignidad y la seguridad social de los brigadistas, analizando las vulneraciones a principios cardinales del derecho laboral.

- iv. Analizar la crisis de legitimidad estatal que surge cuando el Estado, en su rol dual de garante de derechos fundamentales y empleador directo, perpetúa la explotación de trabajadores públicos esenciales.
- v. Determinar las implicancias jurídicas y sociales de la contradicción performativa estatal respecto a la protección de derechos laborales en el contexto específico de localidades remotas como El Chaltén.

## **II. MÉTODOS**

El presente trabajo adopta un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, orientado a analizar críticamente un problema jurídico-social concreto. El diseño de la investigación es no experimental, basado en la revisión documental y normativa, complementada con fuentes secundarias periodísticas y sindicales.

La investigación tiene un alcance exploratorio y descriptivo, dado que busca comprender y caracterizar una situación concreta de precarización estructural en el ámbito del empleo público. El enfoque cualitativo permite analizar la problemática desde una perspectiva jurídica crítica, considerando tanto el marco normativo como el contexto social en el que se inserta. Se trata de una investigación aplicada, destinada a aportar conocimiento sobre un fenómeno jurídico específico y su impacto en derechos fundamentales.

## **III. RESULTADOS**

- i. Sobre la evolución normativa y las promesas incumplidas

La consolidación del régimen de contratación precaria para los brigadistas de Parques Nacionales encuentra su raíz en la aplicación sostenida del artículo 9° de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (Ley N° 25.164), que habilita la contratación transitoria en casos excepcionales. No obstante, dicha herramienta ha sido empleada sistemáticamente para cubrir funciones permanentes, lo cual desnaturaliza su sentido original y perpetúa situaciones de inestabilidad estructural. A pesar de avances normativos parciales, como la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial en 2021, no se ha modificado de fondo el vínculo laboral precario que afecta a estos trabajadores. En este marco, las declaraciones oficiales (como la promesa de incorporación a planta permanente formulada por el entonces ministro Juan Cabandié en 2021) y los proyectos normativos inconclusos, como el 0029-S-2022 para un régimen previsional especial, representan compromisos estatales que nunca se materializaron. La distancia entre estos anuncios y su efectiva implementación genera una crisis de confianza en el aparato estatal, al exhibir una disociación entre el discurso político y las prácticas administrativas.

ii. Sobre la validez constitucional del DNU 70/2023

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 introdujo una modificación regresiva al limitar a tres meses la duración de los contratos transitorios, eliminando prácticas previamente adoptadas como los contratos anuales. Si bien se justificó en razones de urgencia económica, esta norma prioriza criterios fiscales por sobre derechos fundamentales de los trabajadores. Desde la teoría jurídica, tal como señala Manili (2019) al interpretar a Kelsen, toda norma infraconstitucional debe mantener correspondencia formal con la Constitución para ser jurídicamente válida. En consecuencia, una disposición que reduce derechos laborales

previamente reconocidos y compromete principios como la estabilidad y la progresividad, incurre en una infracción a normas de mayor jerarquía, como el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y tratados internacionales incorporados con rango constitucional (PIDESC). Esta contradicción no solo afecta la legalidad, sino también la legitimidad del accionar estatal.

iii. Sobre el impacto en el derecho al trabajo y los principios protectores

El derecho al trabajo implica, además del acceso a un empleo, el goce efectivo de condiciones dignas, estables y justas. Esta garantía se ve seriamente afectada cuando el Estado impone relaciones contractuales precarias a trabajadores que desarrollan tareas continuas, riesgosas y esenciales para el funcionamiento del sistema de áreas protegidas. En este contexto, se verifica una vulneración generalizada de principios fundamentales del derecho del trabajo. El principio de primacía de la realidad permite identificar que, más allá de la formalidad contractual, las funciones desempeñadas por los brigadistas corresponden a una relación laboral de carácter permanente. A su vez, el principio protectorio, que establece la interpretación más favorable al trabajador ante la duda, es omitido al reducirse arbitrariamente la duración de los vínculos. La regla de progresividad, de fuente constitucional e internacional, impide adoptar medidas regresivas, como la eliminación de beneficios previamente concedidos. Asimismo, se vulnera la inderogabilidad en peor cuando se imponen condiciones menos favorables sin justificación legítima. Finalmente, la continuidad laboral, considerada una garantía implícita, se ve negada por contratos que obstaculizan toda posibilidad de previsibilidad y estabilidad.

iv. Sobre la crisis de legitimidad estatal

La condición dual del Estado como empleador y garante de derechos genera una tensión institucional cuando incumple los estándares que él mismo proclama. Ivanega (2019) advierte que la utilización estructural del personal contratado sin estabilidad ha dado lugar a una segmentación funcional del empleo público, que opera como mecanismo de precarización. Esta dinámica no solo impide el acceso a beneficios previsionales o el desarrollo de una carrera administrativa, sino que debilita profundamente la credibilidad estatal frente a los trabajadores que dependen de su estructura. La situación adquiere una dimensión aún más compleja en contextos geográficos donde la intervención estatal es indispensable para sostener el tejido comunitario y ambiental. En estas regiones, los brigadistas asumen un papel crucial en la protección de la vida, los recursos naturales y el orden público. La persistencia de condiciones laborales precarias compromete la calidad institucional y pone en cuestión la voluntad política de proteger a quienes ejercen funciones estratégicas para el interés general.

v. Sobre las implicancias jurídicas y sociales

Asimismo, el caso analizado permite evidenciar una contradicción performativa estatal de particular gravedad: mientras el Estado proclama públicamente su compromiso con la protección del ambiente y el respeto de los derechos laborales de los brigadistas —reconociéndolos como trabajadores esenciales—, en la práctica adopta políticas que precarizan sus condiciones de trabajo y amenazan la estabilidad del empleo público. Esta incoherencia entre el discurso oficial y las acciones concretas no solo vulnera el orden

jurídico interno y los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina — incluyendo prácticamente todos los principios protectores del derecho laboral, el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el artículo 14 bis de la Constitución Nacional—, sino que también socava la legitimidad del Estado como garante de derechos y debilita la confianza social en las instituciones.

Desde una perspectiva jurídica, el uso sistemático del artículo 9° de la Ley Marco de Empleo Público para cubrir funciones permanentes podría considerarse una desviación de poder, pasible de ser impugnada judicialmente por inconstitucionalidad, con posibles reclamos de reinstalación, indemnizaciones y reparaciones por daños patrimoniales y morales, que de hecho ya se están promoviendo en algunos casos.

En cuanto a las implicancias sociales, la contradicción entre lo que el Estado declara y lo que efectivamente hace genera un profundo descrédito hacia las instituciones públicas, alimenta la estigmatización de los trabajadores estatales y contribuye a un clima de polarización social que dificulta el diálogo y la construcción de consensos. En localidades como El Chaltén, donde la presencia estatal es esencial para garantizar la seguridad, la salud y el desarrollo económico mediante el turismo y la conservación ambiental, esta contradicción repercute directamente en la cohesión comunitaria. La constante rotación de personal, la ausencia de estabilidad y el deterioro de las condiciones laborales reducen drásticamente la capacidad operativa de las brigadas, incrementan los riesgos para habitantes y visitantes, y erosionan la confianza de la sociedad en la capacidad del Estado para proteger derechos fundamentales y salvaguardar bienes comunes estratégicos como los parques nacionales.

#### IV. DISCUSIÓN

En respuesta al primer interrogante: **¿Cómo el régimen de contratación temporaria vulnera el derecho al trabajo digno?**

El régimen de contratación transitoria consolidado por el DNU 70/2023 profundiza un esquema de inestabilidad estructural que vulnera frontalmente el derecho al trabajo digno. Aplicar soluciones homogéneas, como un decreto que limita arbitrariamente la duración de contratos a tres meses para todos los trabajadores estatales, implica desconocer la especificidad de cada institución, sus objetivos y el sentido esencial de sus funciones. La Administración de Parques Nacionales (APN), como órgano descentralizado del Estado con más de 90 años de historia, no es una estructura que deba responder a vaivenes políticos ni a coyunturas económicas de corto plazo: su misión es proteger y garantizar derechos vinculados a la salud, biodiversidad, el patrimonio natural y cultural y a la soberanía territorial. La contratación precaria y la alta rotación impiden construir equipos estables, debilitan el saber acumulado y afectan la eficacia operativa de brigadistas que enfrentan situaciones críticas como incendios, rescates y emergencias en zonas agrestes.

A su vez, la imposición de contratos trimestrales, después de años de contratos anuales e incluso frente a promesas formales de pase a planta permanente, constituye un retroceso que contradice el principio de progresividad de los derechos sociales. Si bien, como se expuso anteriormente, en 2020 se reconoció –en teoría– a los brigadistas como trabajadores esenciales, en la práctica el Estado, lejos de valorar la esencialidad de su labor, los considera prescindibles y los reduce a una mera variable de ajuste fiscal.

De los contratos trimestrales ofrecidos a los brigadistas en enero del 2025, puntualmente de los objetivos específicos de los términos de referencia para la contratación, se desprenden tareas esenciales que ponen en evidencia la importancia de mantener un ciclo de trabajo anual con un staff permanente. Estas tareas incluyen cuatro etapas principales: la prevención, que comprende todas las acciones destinadas a evitar que ocurra una emergencia, como la educación y concientización de la comunidad y la difusión de normativas; la presupresión, que abarca la preparación previa para enfrentar posibles siniestros, incluyendo la capacitación y el entrenamiento del personal para afrontar tareas de alta exigencia física, el mantenimiento del equipamiento y también acciones de mitigación que buscan reducir las consecuencias en caso de que un incidente se produzca; la supresión, que consiste en la respuesta inmediata ante la emergencia, mediante la aplicación de procedimientos, planes de contingencia, protocolos y la coordinación con otras instituciones; y, finalmente, la recuperación, que implica la rehabilitación del personal, la reparación del equipamiento utilizado y la restauración de las zonas afectadas. La lectura y análisis de estas etapas permiten comprender con claridad que interrumpir este ciclo mediante contratos de corta duración carece de lógica operativa y afecta seriamente la eficacia, la seguridad y la continuidad de las tareas de las brigadas. Este enfoque deshumanizante genera un clima de desconfianza, ansiedad y temor que impacta negativamente en la salud mental de los brigadistas y en la calidad del servicio que prestan a la sociedad.

En el caso de El Chaltén, por ejemplo, durante los meses de diciembre a febrero inclusive, coinciden la temporada alta de incendios forestales con la mayor afluencia de turistas al Parque Nacional, lo que hace que la brigada deba abocarse casi exclusivamente a tareas de

supresión, es decir, a la respuesta inmediata frente a emergencias que, en este período, pueden ocurrir a diario. Por ello, resulta imprescindible que en el resto del año se desarrollen las demás etapas igualmente esenciales del trabajo, como la prevención, la presupresión y la recuperación, que suelen quedar relegadas durante los meses críticos por la intensidad de las emergencias. Asimismo, es fundamental que los brigadistas puedan gozar de su merecido descanso y tomar sus vacaciones, lo cual solo es posible con una planificación anual y un régimen de trabajo estable que garantice la cobertura de todas estas funciones sin exponer al personal a sobrecargas ni a condiciones laborales indignas.

Sumado a esto, la estigmatización del empleo público, promovida desde discursos oficiales y amplificadas por los medios, refuerza esta vulneración: los empleados son presentados como “ñoquis” –término utilizado de forma despectiva en Argentina para referirse a empleados públicos que perciben un sueldo del Estado sin realizar el trabajo para el que fueron contratados–, construyendo una narrativa que justifica despidos masivos y erosiona la función social del trabajo. Al final del día, quienes quedan en el último escalón de la pirámide, los más vulnerables y desprotegidos, son culpabilizados de la ineficiencia estructural del Estado, sin un análisis serio de dónde están las verdaderas fallas ni revisión alguna de los mandos medios y altos. Así, la precarización no es un accidente: es el resultado de una política deliberada que socava la dignidad laboral y vulnera derechos fundamentales.

Respuesta al segundo interrogante: **¿Es constitucionalmente válido priorizar la “reconstrucción económica” por sobre derechos fundamentales?**

La validez constitucional del DNU 70/2023 resulta seriamente cuestionable. La supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en 1994 establece límites claros a cualquier política estatal: el derecho al trabajo digno y la estabilidad en el empleo público no pueden subordinarse a objetivos económicos coyunturales. Desde la perspectiva kelseniana, como expuesto anteriormente, la validez de una norma infraconstitucional depende exclusivamente de su correspondencia formal con la Constitución; un decreto que viola derechos consagrados en el artículo 14 bis, en el PIDESC y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre carece de legitimidad jurídica.

La regresividad de las medidas que recortan beneficios laborales previos, como contratos anuales, rompe con el principio de progresividad de los derechos sociales y contraviene compromisos asumidos por la República Argentina en instrumentos internacionales. Como reveló la jurisprudencia en el caso Ramos, el Estado no puede escudarse en figuras temporarias para encubrir relaciones laborales permanentes: hacerlo constituye una desviación de poder que genera expectativas legítimas de estabilidad en los trabajadores. La práctica reiterada de mantener a brigadistas durante años bajo contratos temporales excede el límite de razonabilidad previsto en la ley y vulnera el derecho a la continuidad laboral, configurando una práctica incompatible con los estándares internacionales.

Además, la falta de un análisis caso por caso y la ausencia de auditorías previas que determinen con criterios objetivos dónde es realmente necesaria una reducción de personal contradicen la obligación estatal de actuar con razonabilidad, proporcionalidad y respeto al principio de igualdad. La mera invocación de la “reconstrucción económica” no legitima

medidas que afectan derechos esenciales y perpetúan desigualdades en el acceso al trabajo digno.

Es fundamental reforzar que no es adecuado aplicar soluciones simples a problemáticas complejas, ni pretender resolver situaciones profundamente heterogéneas con medidas homogéneas que desconocen la especificidad de cada institución y la diversidad de funciones que cumplen dentro del Estado. En este sentido, si bien la Constitución Nacional contempla la posibilidad de que el presidente dicte Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), su uso debe reservarse a casos excepcionales en los que la urgencia y la imposibilidad de seguir el trámite legislativo lo justifiquen de manera objetiva. Sin embargo, en la práctica —y no solo en el actual gobierno, sino como una constante histórica en todos los últimos períodos presidenciales— se ha naturalizado un uso abusivo de esta herramienta, desdibujando los límites previstos por la Constitución y desvirtuando los procesos institucionales diseñados para garantizar la división de poderes y el equilibrio democrático.

Incluso si se argumentara que existía una necesidad real de realizar recortes de personal, la forma en que se procedió resulta inaceptable: cada institución del Estado tiene un objetivo, una misión y un sentido particular, y cualquier proceso de reestructuración debería comenzar por un diagnóstico serio que identifique dónde se está fallando, qué aspectos pueden mejorarse y cuáles son las necesidades específicas de cada organismo. Para ello, es imprescindible que existan órganos de control capaces de realizar auditorías profundas y establecer planes con objetivos claros a corto, mediano y largo plazo, que permitan determinar si realmente sobran o faltan trabajadores, qué modalidades de contratación

resultan más adecuadas y cómo garantizar la continuidad y eficacia de los servicios esenciales.

Por el contrario, el dictado de un decreto generalizado que afectó indiscriminadamente a todas las instituciones del país derivó en despidos que, si bien pudieron alcanzar a personas que no cumplían adecuadamente sus funciones, también impactaron sobre numerosos trabajadores comprometidos que desempeñaban tareas esenciales. Este enfoque masivo, sin distinción ni análisis individualizado, revela no solo una falta de planificación y sensibilidad social, sino también una práctica que parece orientada a dismantelar la capacidad operativa del Estado: al debilitar su funcionamiento, se acentúan sus falencias, legitimando socialmente su posterior privatización, tercerización o desaparición.

En definitiva, bajo este contexto y con estas formas, resulta evidente que no es jurídicamente válido ni éticamente aceptable priorizar objetivos de “reconstrucción económica” por encima de derechos fundamentales como el derecho al trabajo digno, a la salud, a la dignidad, a planificar un proyecto de vida y a un ambiente sano. Estos derechos, reconocidos constitucional e internacionalmente, deben estar siempre por encima de intereses coyunturales o decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo. Al menos, así lo considero como estudiante de abogacía comprometida con la defensa de los derechos humanos y la vigencia plena del Estado de Derecho.

Respecto al tercer interrogante: **¿Quién protege al trabajador cuando el garante de sus derechos es quien los vulnera?**

Aunque este trabajo se centra en analizar las consecuencias y la legitimidad del Decreto 70/2023, es importante aclarar que la situación de los brigadistas de Parques Nacionales antecede largamente a la coyuntura actual: hay trabajadores que llevan más de veinte años desempeñándose bajo contratos precarios, en un esquema que se ha consolidado como práctica estructural dentro de la institución. Este problema no surge exclusivamente con el gobierno actual, pero sí es necesario destacar que, en la coyuntura política y económica presente, la precarización no solo persiste, sino que se profundiza, reforzando la inestabilidad y agravando la desprotección.

La investigación revela que la precarización de los brigadistas ocurre en un contexto de creciente estigmatización del empleo público y desprecio por las instituciones democráticas. En este sentido, resulta clave contextualizar la situación política argentina reciente: el presidente Javier Milei ha desplegado un discurso que desprecia abiertamente la estructura estatal y a sus trabajadores. Medios internacionales han señalado que Milei “profundiza su avanzada sobre las instituciones y las políticas de derechos humanos” (Lorca, 2025), desplegando un plan de ajuste que prioriza una drástica reducción del aparato estatal a costa de derechos laborales básicos. Según Debre, de AP News (2025), esta política ha desencadenado protestas masivas de sindicatos, que denuncian un modelo económico centrado en despidos, cierres de organismos y paralización de políticas públicas clave.

Lo más preocupante es que la ofensiva contra el empleo público no se limita a la limitación de contrataciones ni a la imposición de contratos de renovación trimestral. Esta política se acompaña de iniciativas que amenazan derechos ambientales y sociales. Por ejemplo, según

un artículo escrito por Oliviero Ghietto (2025) en Agencia de Noticias Tierra Viva, el gobierno impulsa un decreto para modificar la Ley de Glaciares, buscando flexibilizar las restricciones a actividades extractivas en áreas periglaciares. La nota advierte que la ley, sancionada en 2010 para proteger reservas estratégicas de agua dulce, podría quedar “en riesgo de extinción” si se habilitan proyectos mineros en zonas de glaciares o periglaciares. Esta amenaza revela un patrón en el que, mientras se debilita a los trabajadores que cuidan el ambiente, se promueven cambios normativos que favorecen intereses extractivos.

En paralelo, Javier Milei y su equipo han expresado su intención de posicionar a Argentina como un centro global de desarrollo de inteligencia artificial, destacando un marco de mínima regulación como principal incentivo para atraer inversiones de grandes empresas tecnológicas. Esta estrategia busca aprovechar la creciente preocupación por las regulaciones en Estados Unidos y Europa, ofreciendo a las empresas tecnológicas un entorno más libre para operar (Nugent, 2024). Aunque presentada como una oportunidad de desarrollo, esta visión podría facilitar un modelo que prioriza intereses corporativos y habilita la explotación intensiva de recursos estratégicos sin contemplar de forma adecuada las garantías ambientales ni los derechos laborales, profundizando así un esquema que desplaza la protección social y ambiental frente a objetivos de corto plazo.

En este contexto, cobra especial relevancia la reciente denuncia publicada por La Nación (2025), que revela que la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) —organismo estatal argentino encargado del espionaje interior y exterior— contempla monitorear a organizaciones ambientalistas como sujetos pasivos de investigación. Esto implica un retorno a prácticas de vigilancia que criminalizan la protesta ambiental y estigmatizan la defensa de

recursos naturales como una actividad sospechosa, constituyendo una amenaza directa a derechos básicos como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a peticionar a las autoridades, todos protegidos por la Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos.

Estos antecedentes no son hechos aislados: en conjunto, exhiben una estrategia que coloca a los trabajadores ambientales y a las instituciones encargadas de proteger los bienes comunes en el centro de un conflicto político. La coincidencia entre la precarización laboral, la demonización del empleo estatal, el intento de modificar la Ley de Glaciares, la intención de posicionar al país como un polo tecnológico de IA con mínima regulación y el espionaje sobre organizaciones ambientalistas sugiere que las políticas actuales no solo buscan reducir el gasto público, sino también eliminar obstáculos a un modelo extractivo y corporativo que podría comprometer la soberanía ambiental y los derechos de las comunidades.

Ante la pregunta de quién protege al trabajador cuando el propio Estado, que debería garantizar sus derechos, se convierte en su principal vulnerador, la respuesta parece encontrarse en el activismo social y en la construcción de lazos comunitarios que funcionan como frentes de resistencia. La difusión de las problemáticas en redes sociales, las asambleas populares, la presentación de recursos de amparo, las denuncias ante organismos internacionales y las diferentes formas de organización social son herramientas que permiten visibilizar los abusos y ejercer presión para frenar políticas regresivas.

Por otro lado, es necesario reflexionar sobre la naturalización de la corrupción y el abuso de poder en la cultura política argentina: desde hace décadas, se justifica todo en función de la

simpatía o rechazo hacia un espacio político determinado, perdiendo la capacidad crítica y la exigencia ciudadana. Se valoran los aspectos positivos de un gobierno, pero se minimizan o se excusan sus errores por afinidad ideológica. Esta lógica binaria —en la que se elige un bando como en un enfrentamiento deportivo— divide a la sociedad, bloquea el diálogo y dificulta que la ciudadanía exija lo que corresponde. Es imprescindible recuperar el respeto por las instituciones, reivindicar la importancia de los derechos y deberes ciudadanos y asumir colectivamente la responsabilidad de demandar un Estado que actúe con apego a la Constitución y con coherencia entre su discurso y sus acciones.

V. **Referencias:**

- Ackerman, M. (2014) El derecho del trabajo en la Constitución Nacional I Revista de derecho laboral 2014-1: Primera Edición Santa Fe: Rubinzal- Culzoni
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina* (Reformada por Convención Nacional Constituyente). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Cornaglia J. (2011) Control de constitucionalidad de la reforma laboral y el principio de progresividad. Recuperado de <https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-DTSS/2025.SeccionCornaglia.notaLaDoctrina.pdf>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2010, 6 de abril). *Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa – A.R.A.) s/ indemnización por despido* (Fallos 333:2306). Buenos Aires, Argentina.

- Debre, I. (2025, 15 de mayo). *Milei's economy plan sparks union protests*. AP News. <https://apnews.com/article/milei-economy-union-protests-strike-jobs-state-argentina-6b9b41603dcc2b9cbcf23e5654bd4e30>
- Decreto N° 192/2021. (2021). *Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Sistema Federal de Manejo del Fuego*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto N° 286/2024. (2024). *Prórroga de contratos transitorios en la Administración Pública Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023. (2023). *Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- El Ciudadano. (2024, 5 de abril). *Vaciamiento de los Parques Nacionales: despidos y avance contra el patrimonio natural del país*. <https://elciudadanoweb.com/vaciamiento-de-los-parques-nacionales-despidos-y-avance-contra-el-patrimonio-natural-del-pais/>
- El País. (2024, 10 de diciembre). *Javier Milei: el desprecio por las instituciones*. <https://elpais.com/argentina/2024-12-10/javier-milei-el-desprecio-por-las-instituciones.html>
- Grisolia, J. A. (2019). *Manual de Derecho Laboral*. AbeledoPerrot.

- Ivanega, M. M. (2019). *Empleo público* (1.<sup>a</sup> ed.). Astrea.
- La Nación. (2025, 19 de junio). *Polémica y denuncia: la SIDE contempla monitorear también a organizaciones ambientalistas*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/polemica-y-denuncia-la-side-contempla-monitorear-tambien-a-organizaciones-ambientalistas-e-nid19062025/>
- Ley N° 20.744. (1976). *Ley de Contrato de Trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley N° 24.241. (1993). *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley N° 25.164. (1999). *Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Lorca, J. (2025, 2 de junio). *Milei profundiza su avanzada sobre las instituciones y las políticas de derechos humanos*. El País. <https://elpais.com/argentina/2025-06-02/milei-profundiza-su-avanzada-sobre-las-instituciones-y-las-politicas-de-derechos-humanos.html>

- Manili, P. L. (2019). Manual de derecho constitucional: Cuadros sinópticos (1.<sup>a</sup> ed.). Eudeba.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado por la Asamblea General mediante Resolución 2200A (XXI).
- Nugent, C. (2024, 11 de junio). *Javier Milei pitches Argentina as low-regulation AI hub*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/90090232-7a68-4ef5-9f53-27a6bc1260cc>
- Oliviero Ghietto, S. (2025, 18 de junio). *La Ley de Glaciares en riesgo de extinción*. Agencia Tierra Viva. <https://agenciaterraviva.com.ar/la-ley-de-glaciares-en-riesgo-de-extincion/>
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana.

- Organización Internacional del Trabajo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. (1997). *Empleo precario*. OIT/CINTERFOR. Recuperado de <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3373>
- Página/12. (2024, enero 5). *Persecución ideológica: la despidieron de Parques Nacionales*. <https://www.pagina12.com.ar/797640-persecucion-ideologica-la-despidieron-de-parques-nacionales->