



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Primer período de sesiones ordinario
Roma, 24 y 25 de febrero de 2020

Distribución: general

Tema 5 del programa

Fecha: 22 de enero de 2020

WFP/EB.1/2020/5-B

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe resumido sobre la evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017)

Resumen

La presente evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017) fue encargada por la Oficina de Evaluación. Es un momento oportuno para llevar a cabo la evaluación, dado que la estrategia se halla en su sexto año de aplicación.

Las tres principales preguntas planteadas en la evaluación han sido:

- ¿Es eficaz la estrategia?
- ¿Cuáles han sido sus resultados?
- ¿Por qué la estrategia ha producido los resultados observados?

La estrategia en materia de personal era reflejo del pensamiento contemporáneo sobre la gestión de recursos humanos en el momento de su elaboración. Sin embargo, en ella no se recogen las novedades ocurridas en los últimos tiempos, como la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, ni las conclusiones más recientes acerca de la cultura en el lugar de trabajo y la satisfacción del personal.

En la evaluación, se tienen en cuenta tanto los logros conseguidos como los aspectos que deben mejorarse en relación con cada uno de los cuatro imperativos enunciados en la estrategia, a saber:

- *Reforzar la cultura del desempeño:* entre los puntos fuertes, cabe señalar la existencia de mejores herramientas y orientaciones, en particular para abordar la actuación profesional insatisfactoria. No obstante, la mayoría de los empleados del PMA sigue considerando la gestión de la actuación profesional como un mero ejercicio anual consistente en cumplimentar unos formularios, por lo que es necesario abordar la actuación profesional insatisfactoria de manera más sistemática.

En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. D. McWhinney
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: 066513-3968

- *Desarrollar la reserva de talento del PMA:* el Programa ha elaborado una serie de herramientas, marcos y orientaciones dirigidas al personal que tienen por objeto el desarrollo profesional; ha mejorado el proceso de ascenso para el personal internacional de categoría profesional, y ha aumentado las oportunidades de aprendizaje. Si bien la gran mayoría de los empleados están orgullosos de trabajar en el PMA, a menudo sienten que no tienen el control de su desarrollo profesional y que este depende en gran manera de los contactos que se poseen.
- *Reorientar la atención:* el PMA ha puesto más interés en el bienestar del personal y ha aumentado las inversiones en este ámbito. Sin embargo, no ha logrado cumplir las expectativas generadas por la estrategia en lo que se refiere a ofrecer contratos adecuados para la finalidad prevista a todos los empleados contratados a nivel local. Existe un fuerte sentimiento de desigualdad por parte de los empleados del Programa que realizan funciones similares con distintos tipos de contrato; por otro lado, un tema que precisa atención urgente es el recurso generalizado a contratos de corta duración para la mayoría del personal del PMA.
- *Formar jefes de alto desempeño:* el PMA ha incrementado el número y la variedad de los programas de capacitación para jefes en ciernes y directivos superiores. No obstante, faltan incentivos para que las personas que ocupan puestos de supervisión hagan uso de competencias adecuadas en materia de gestión de personal.

Ha habido avances con respecto a los cuatro imperativos marcados en la estrategia. Sin embargo, a juicio de los empleados consultados a todos los niveles, hay aspectos importantes de la gestión de recursos humanos del PMA en los que aún no se ha llegado al nivel deseado. Como se destaca en el examen externo de la cultura en el lugar de trabajo y el entorno ético del PMA de 2019, los jefes han de ser un ejemplo de comportamiento ético, hacer que los empleados respondan en caso de conducta indebida y centrarse tanto en las realizaciones como en el modo en que estas se consiguen¹.

En la evaluación se recomienda que el PMA desarrolle una nueva política centrada en el personal, en la que se exponga la visión del Programa de su futura fuerza de trabajo y los valores fundamentales que deben configurar su cultura en el lugar de trabajo. El PMA debería revisar su estrategia funcional en materia de recursos humanos para proseguir la profesionalización de la función correspondiente a esta esfera; desarrollar un marco de rendición de cuentas destinado a los supervisores, con el fin de que estos alcancen la excelencia en materia de gestión de personal; llevar a cabo un examen exhaustivo de las modalidades de contrato existentes, y seguir reforzando el enfoque que preconiza el intercambio activo de la información pertinente con los empleados del PMA.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido sobre la evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017)" (WFP/EB.1/2020/5-B) y de la respuesta de la dirección (WFP/EB.1/2020/5-B/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

¹ PMA. 2019. *Examen externo de la cultura en el lugar de trabajo y el entorno ético del Programa Mundial de Alimentos*. Disponible en el siguiente enlace: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110431/download/>.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Introducción y características de la evaluación

1. La estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017) se aprobó en 2014 y se encuentra ya en su sexto año de aplicación, por lo que se consideró que había llegado el momento de incluirla en el plan de trabajo de la Oficina de Evaluación (2019-2021).
2. Las tres preguntas principales que se plantearon en la evaluación fueron las siguientes:
 - ¿Es eficaz la estrategia?
 - ¿Cuáles han sido sus resultados?
 - ¿Por qué la estrategia ha producido los resultados observados?
3. La evaluación abarca el período 2014-2019. Entre los meses de abril y junio de 2019, se recopilaron los datos de la evaluación a nivel mundial, regional y nacional a través de los métodos que se indican a continuación:
 - una interpretación retrospectiva de la teoría del cambio aplicada a la estrategia del PMA en materia de personal;
 - un examen de documentos y otro material publicado;
 - un examen de las series de datos pertinentes, incluidos los resultados de la Encuesta mundial del personal;
 - entrevistas de grupo a más de 580 empleados, celebradas por tipo de contrato en el curso de misiones sobre el terreno en las oficinas del PMA en el Afganistán, Argelia, Burundi, el Chad, la República Democrática del Congo, la India, Nicaragua, el Senegal, el Sudán y la República Unida de Tanzania, así como en los despachos regionales de Johannesburgo y Ciudad de Panamá².
 - entrevistas con informantes clave realizadas a empleados que trabajan o habían trabajado en la Sede del PMA en Roma, y
 - un examen de entidades comparables —el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la empresa del sector privado Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG)— mediante el estudio de documentación y entrevistas.
4. Los principales destinatarios de la evaluación son la Dirección de Recursos Humanos (HRM), los directores regionales, los directores en los países y sus oficiales de recursos humanos, el Grupo Directivo, la Oficina de Servicios Jurídicos, los directores y los coordinadores encargados de la dotación del personal en la Sede, la Oficina de Deontología, la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación, y la Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión.
5. Hubo que hacer frente a algunas limitaciones, como la falta de una cuarta entidad que fuera comparable; el hecho de que los miembros de la Junta Ejecutiva no estuvieran disponibles para ser entrevistados, y la imposibilidad de desagregar los datos de las entrevistas por sexo debido a que las entrevistas de grupo se habían organizado por tipo de contrato. No obstante, estas limitaciones no influyeron en la calidad del proceso de recopilación de datos.

Contexto

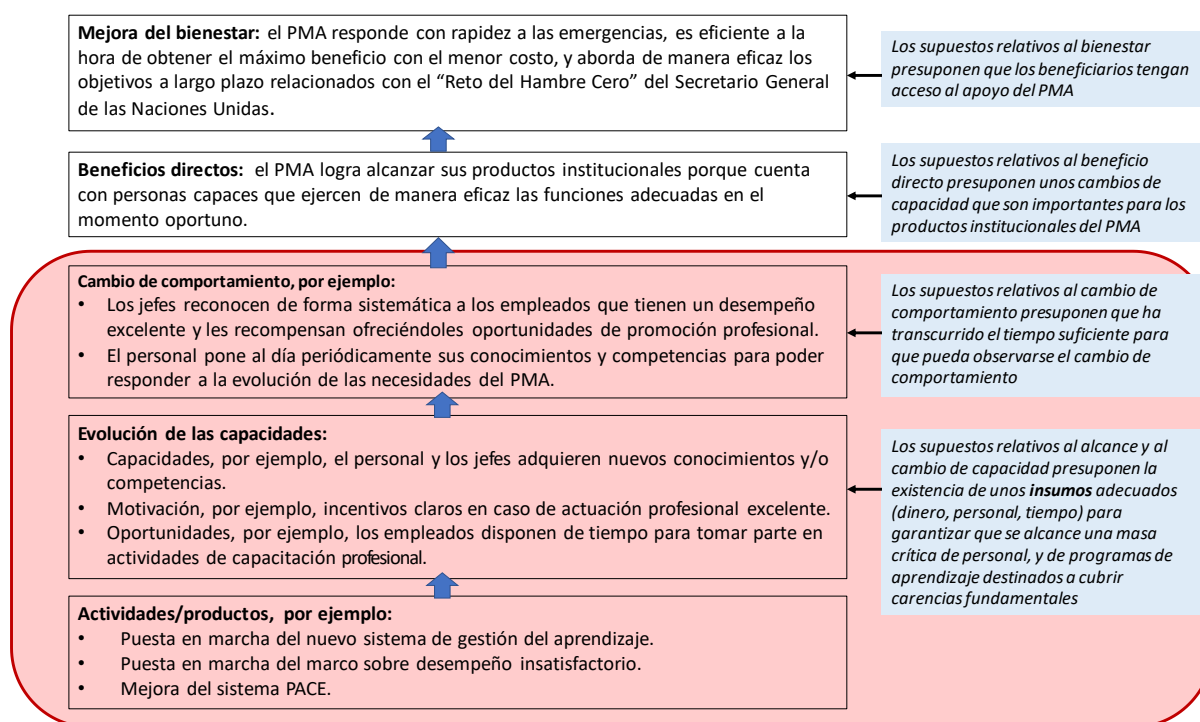
6. La estrategia del PMA en materia de personal se adoptó en noviembre de 2014. Aunque se le dio el nombre de “estrategia”, fue aprobada por la Junta Ejecutiva e incluida en el Compendio de las políticas del PMA. La estrategia se articula en torno a cuatro imperativos

² Los lugares donde se realizaron las misiones sobre el terreno se seleccionaron en función de criterios de equilibrio geográfico, de equilibrio entre los diferentes tamaños de las oficinas y las dotaciones de personal, de los distintos tipos de actividades relacionadas con los programas y estructuras de recursos humanos, y evitando las superposiciones con las misiones sobre el terreno correspondientes a otras evaluaciones y auditorias y al proceso de reorganización institucional.

- y 11 iniciativas conexas y en ella se establece el objetivo de conseguir que la función de recursos humanos en el PMA tenga un carácter más “estratégico” y menos “transaccional”.
7. A efectos de la evaluación, por “personal del PMA” se entiende el personal internacional de categoría profesional, los oficiales profesionales subalternos, los oficiales profesionales nacionales y los miembros del personal de servicios generales, mientras que por “otros empleados” se entiende los consultores, los Voluntarios de las Naciones Unidas, los becarios, los pasantes, los titulares de contratos de servicios y de acuerdos de servicios especiales y los voluntarios del PMA.
 8. Desde el año 2014, entre los cambios más significativos que se han producido en el contexto externo del PMA, destacan los siguientes: la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; el aumento en todo el mundo del número de emergencias complejas y prolongadas que afectan a la seguridad alimentaria; el cambio de expectativas en la colaboración interinstitucional, según se recoge en el Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas de 2015 del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial; el cambio de expectativas de los directivos y el personal de las Naciones Unidas con respecto a la prevención y la lucha contra los actos de acoso y abuso sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas, y los nuevos compromisos asumidos por el sistema de las Naciones Unidas en materia de paridad de género.
 9. La labor de investigación y el debate entablado a nivel mundial en torno a las cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos no han experimentado grandes variaciones desde 2014. Entre los principales temas tratados figuran la gestión del desempeño y, en particular, los aspectos siguientes: cómo abordar la actuación profesional insatisfactoria; el bienestar del personal en tanto que factor que influye en el desempeño; la adquisición de talento y la planificación de la fuerza de trabajo; la diversidad en el lugar de trabajo, y la necesidad de un liderazgo eficaz para que las organizaciones sigan siendo competitivas y productivas.
 10. Entre las variaciones ocurridas en el contexto interno del PMA durante el período abarcado por la evaluación (desde 2014), cabe señalar los cambios en los puestos de Director Ejecutivo del PMA (en 2012 y 2017) y de Director de Recursos Humanos (en 2013, 2017 y 2019), que llevaron a modificar las prioridades institucionales y en materia de recursos humanos.
 11. La teoría del cambio desarrollada por el equipo de evaluación en consulta con la HRM (figura 1) muestra de qué modo se esperaba que la estrategia en materia de personal contribuyera al logro de las metas institucionales del PMA, al influir directamente en la evolución de las capacidades y del comportamiento de los empleados. La teoría del cambio se basa en el modelo de la teoría del cambio denominado COM-B³ (por sus siglas en inglés), el cual postula que el cambio en el comportamiento individual se produce como resultado de la interacción de las tres condiciones siguientes: las capacidades —la capacidad psicológica y física de un individuo de llevar a cabo una actividad, lo que incluye poseer los conocimientos y las competencias necesarios; la oportunidad —los factores externos al individuo que hacen posible o inducen un comportamiento—, y la motivación —los procesos cerebrales que impulsan y dirigen un comportamiento, en particular los procesos habituales y la respuesta emocional—.

³ John Mayne. 2016. *The COM-B Theory of Change Model*. Disponible en el siguiente enlace: https://www.academia.edu/29391991/The_COM-B_Theory_of_Change_Model.

Figura 1: Diagrama general de la teoría del cambio aplicada a la estrategia del PMA en materia de personal



12. En el momento de su aprobación, el costo estimado de la ejecución de la estrategia en materia de personal fue de 17,3 millones de dólares EE.UU. para el período comprendido hasta 2017. Teniendo en cuenta las estimaciones iniciales, para el período 2013-2018 se asignaron 21,5 millones de dólares a la ejecución de la estrategia, bajo el control de la HRM.

Principales constataciones

Calidad de la estrategia

13. La estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017) presenta una visión general, pero no deja del todo claro lo que su aplicación supondría para las partes interesadas internas y externas, ni cuáles son las obligaciones de rendición de cuentas correspondientes. Además, como se indica en la auditoría interna de la función de gestión de los recursos humanos de 2016, hay elementos fundamentales de la estrategia, tales como los marcos de promoción profesional y el desarrollo de capacidades en la esfera de la planificación general de los recursos humanos, que no se han recogido de forma sistemática en la esfera de gestión relativa al personal de los planes anuales de las realizaciones de las oficinas en los países, con lo cual hay un mayor riesgo de no poder registrar las contribuciones de las oficinas en los países a la estrategia.
14. En la estrategia se recogen algunas de las buenas prácticas internacionales en el ámbito de la gestión de recursos humanos observadas en el momento de su elaboración y que hoy día siguen teniendo validez. Sin embargo, en ella prácticamente no se tiene en cuenta la perspectiva de género ni se hace mención de las cuestiones relativas a la diversidad y la inclusión.
15. Los principales temas que se abordan en las estrategias sobre recursos humanos del ACNUR, el UNICEF y KPMG son básicamente los mismos que los que cubren los cuatro imperativos de la estrategia del PMA en materia de personal. Las diferencias se dan a nivel de su aplicación.
16. La estrategia en materia de personal resultaba adecuada al contexto imperante en el período 2014-2017. Aunque las cuestiones fundamentales que en ella se abordan siguen siendo relevantes, con el paso del tiempo la estrategia ha ido perdiendo visibilidad y ha quedado desfasada ante los cambios que han ocurrido últimamente en el PMA y en el

sistema de las Naciones Unidas, en particular, la adopción de la Agenda 2030, la elaboración de un nuevo Plan Estratégico del PMA para el período 2017-2021 y la creciente atención prestada a la cultura en el lugar de trabajo y a la satisfacción del personal.

Resultados de la estrategia

17. En la evaluación se constató que durante la ejecución de la estrategia en materia de personal desde el año 2014 se habían abordado todos los imperativos que figuraban en ella, junto con las iniciativas correspondientes. Sin embargo, como la estrategia no preveía un marco de resultados separado, el seguimiento se efectuó por medio de cuatro indicadores clave de las realizaciones y varios subindicadores que cubrían determinados aspectos de la misma.
18. Tras la aprobación de la estrategia, la función de recursos humanos en el PMA cobró un papel más estratégico. En este sentido, un avance positivo fue la creación de un puesto de Oficial Superior de Recursos Humanos, de nivel P-5, en todos los despachos regionales, aunque esto contrastaba con las diferencias en los niveles y tipos de contrato de los oficiales de recursos humanos de las oficinas del PMA en los países.

Imperativo 1: Reforzar la cultura del desempeño

19. Los cambios realizados en los instrumentos y procesos pertinentes han permitido mejorar el cumplimiento de los requisitos del PMA en materia de presentación de informes —se ha pasado del 81 % en 2012 al 97 % en 2017, una de las tasas de terminación más altas de todo el sistema de las Naciones Unidas— y lograr una mayor transparencia en las calificaciones asignadas en las evaluaciones. Sin embargo, en el PMA la cultura de la gestión del desempeño en general apenas si ha empezado a cambiar y para muchos empleados esta gestión sigue consistiendo en un mero ejercicio de “cumplimentación de formularios”, en vez de ser una actividad que se integra en un proceso continuo de desarrollo profesional. Los supervisores no obtienen ningún reconocimiento por prestar atención al desarrollo profesional y a la gestión de personal.
20. Desde 2014, el PMA ha reforzado el marco y los instrumentos de que dispone para hacer frente a la actuación profesional insatisfactoria mediante la elaboración de unos manuales (o cajas de herramientas) para los supervisores y el personal, y ha introducido una cuarta calificación de la actuación profesional, la “Actuación profesional parcialmente satisfactoria”, en el sistema en línea de evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias (PACE). Probablemente, esto ha contribuido al aumento del porcentaje de miembros del personal que reciben una calificación negativa —actuación profesional insatisfactoria o parcialmente satisfactoria—, el cual ha pasado del 0,4 % en 2012 al 2,1 % en 2017 y al 1,7 % en 2018.
21. Al mismo tiempo, la información recogida durante las visitas en el terreno parece indicar que hay muchos supervisores que siguen evitando dar una calificación negativa en el PACE debido a una conjunción de factores, entre otros, el esfuerzo administrativo que ello supone y el miedo a las represalias. Como consecuencia, algunos equipos deben trabajar con personas que tienen un desempeño deficiente, un problema que también sufren otros organismos de las Naciones Unidas.
22. En julio de 2019, la Directora de la Oficina de Deontología del PMA presentó un examen independiente de la cultura en el lugar de trabajo y el entorno ético del PMA, en el cual se señalaba la gestión del desempeño como una “vía a través de la cual se viven muchas experiencias de hostigamiento”, tanto por parte de los empleados, que sienten que su carrera “está en manos de jefes que tienen autoridad para tomar decisiones subjetivas”⁴,

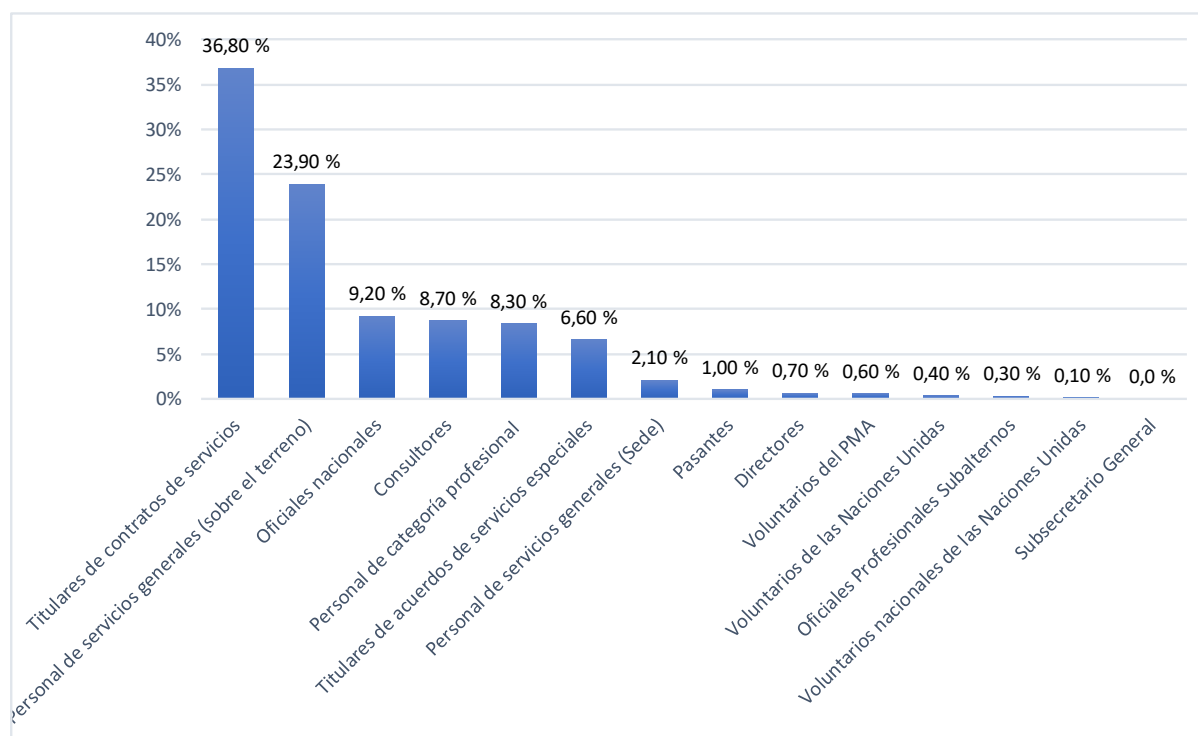
⁴ PMA. 2019. *Examen externo de la cultura en el lugar de trabajo y el entorno ético del Programa Mundial de Alimentos*, pág. 30. Disponible en la siguiente dirección: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110431/download/>.

como de los jefes, ya que algunos de ellos “tienen demasiado miedo de asignar una calificación insatisfactoria [a un empleado] por temor a ser denunciados por conducta abusiva a modo de represalia por parte del empleado”⁵.

Imperativo 2: Aumentar la reserva de talento del PMA

23. Desde 2014, el PMA ha mejorado los procedimientos de desarrollo de la carrera profesional, haciendo que sean más transparentes y accesibles. Entre las medidas en este ámbito, cabe señalar la creación de marcos de promoción profesional basados en las capacidades para diversas trayectorias profesionales y una revisión del proceso de ascenso en relación con el programa de personal internacional de categoría profesional y de oficiales profesionales subalternos.
24. Pese a ello, el desarrollo de la carrera profesional sigue siendo uno de los mayores motivos de frustración de los empleados del PMA. Los resultados de la Encuesta mundial del personal de 2018 y los datos extraídos de las entrevistas realizadas en el curso de la evaluación señalan que la mayoría de los empleados del PMA considera que el desarrollo de su carrera profesional no está en sus manos. Es probable que parte de esta frustración se deba a creer que desarrollo profesional equivale a promoción. En la estrategia del personal no se dice nada acerca de si todos los empleados pueden o deben ser ascendidos ni sobre la necesidad de mostrar reconocimiento, valorar y apoyar al personal que alcanza los límites naturales de su carrera profesional.
25. En el PMA, las oportunidades de aprendizaje de los empleados han aumentado de forma considerable gracias a la plataforma de aprendizaje en línea WeLearn. El número de cursos de WeLearn de distinto tipo completados ha pasado de 165 en 2014 a 1.992 en 2018, mientras que el número de usuarios individuales de WeLearn ha pasado de 3.936 en 2014 a 11.173 en 2017, de los cuales, alrededor de dos tercios son empleados contratados a nivel local (figura 2).

Figura 2: Porcentaje de cursos completados por categoría de usuario durante el período 2014-2018



Fuente: Datos facilitados por la HRM sobre los cursos de WeLearn completados (2014-2018).

⁵ *Ibidem*.

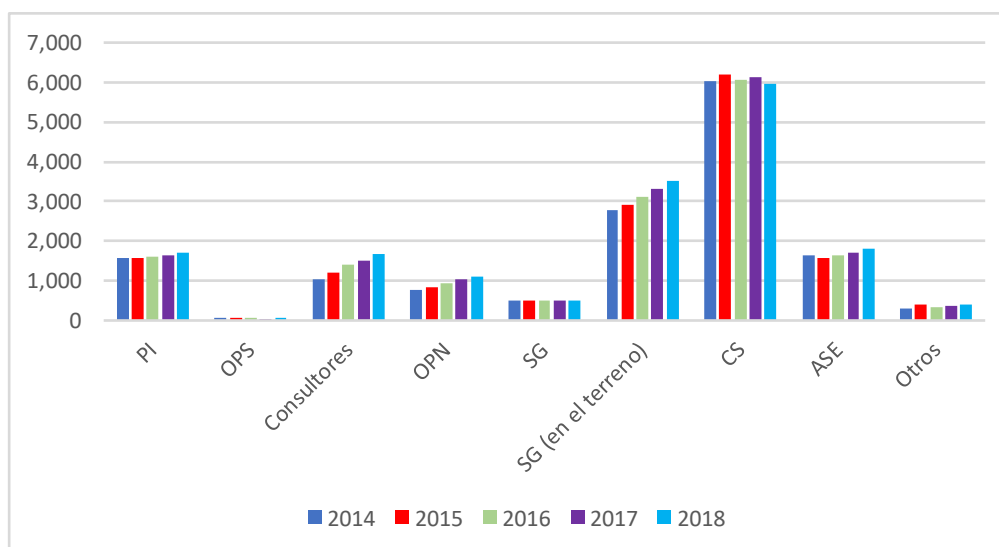
26. Desde el año 2014, el PMA ha hecho algunos avances en lo que se refiere al aumento de la diversidad de su fuerza de trabajo, aunque esta mejora se ha producido en mayor o menor medida según el nivel jerárquico. En 2018, las mujeres constituían el 35 % del personal total del PMA, lo que representa un pequeño aumento con respecto al 32 % en 2014. En comparación, en 2017 constituían el 47 % del personal del UNICEF, el 39 % del personal del ACNUR y el 55 % del personal afiliado de este último organismo. En el PMA, la paridad de género varía en función de la localización geográfica —por lo general, en los entornos de emergencia el porcentaje de personal de sexo femenino es menor— y de la categoría y el grado. En las categorías superiores (de P-3 en adelante), aún no se ha logrado la paridad de género.
27. A partir de 2014, el PMA ha ido mejorando algunos elementos de la planificación estratégica de su fuerza de trabajo, aunque apenas ha iniciado la elaboración de un enfoque coherente para abordar los problemas conexos. En este sentido, la política en materia de planes estratégicos para los países (2017-2021) parece haber imprimido un gran impulso a este tema, sobre todo gracias a los exámenes sobre la adaptación estructural que se llevan a cabo sistemáticamente en el contexto de la ejecución de los planes estratégicos para los países (PEP). Así pues, en aquellas oficinas en los países visitadas con motivo de esta evaluación en las que se habían realizado estos exámenes —en concreto, en las de Burundi, el Chad, Nicaragua, el Senegal y el Sudán—, la opinión generalizada era que los exámenes sobre la adaptación estructural habían sido un factor determinante a la hora de lograr un cambio positivo en la planificación de la fuerza de trabajo para la puesta en marcha de los PEP.
28. El PMA ha desarrollado nuevas herramientas que resultan acertadas para la adquisición de talento eficiente y eficaz, en particular, la reserva futura de especialistas internacionales. Sin embargo, no ha definido con claridad su posición sobre la disyuntiva entre fomentar el desarrollo profesional del personal que tiene en dotación y captar nuevo talento fuera de la institución.

Imperativo 3: Reorientar la atención

29. Los titulares de contratos de servicio contratados a nivel local han sabido aprovechar los recursos que ofrece la plataforma WeLearn, dado que el 79 % de los cursos han sido completados por ellos. Por otro lado, la nueva reserva futura de especialistas internacionales puede facilitar que el personal de contratación nacional pase a ocupar puestos internacionales, aunque, para algunas personas, el requisito de poseer un perfecto dominio del idioma inglés constituye una barrera.
30. No obstante, en lo que concierne a este imperativo, el PMA no ha tenido mucho éxito a la hora de ofrecer al personal nacional y, en general, a todos los empleados de contratación local, contratos “adecuados para la finalidad prevista”. La utilización generalizada de los contratos de corta duración para una gran parte del personal del Programa es una cuestión que requiere una atención urgente y constante. Aunque el PMA ha de hacer frente al problema de la falta de previsibilidad de su financiación, hay otros organismos de ayuda humanitaria que también se financian con contribuciones voluntarias, como el ACNUR, que han demostrado que es posible suprimir por completo los contratos de servicios y, de ese modo, ofrecer a sus empleados unas modalidades de contrato más justas. En el examen sobre la cultura en el lugar de trabajo de 2019, se señala que el 40 % de los encuestados declaró que era “probable” o “bastante probable” que un colega del PMA tratara a otro de forma injusta basándose en el tipo de contrato de trabajo⁶.

⁶ *Ibidem*, pág. 18.

Figura 3: Fuerza de trabajo del PMA por tipo de contrato, durante el período 2014-2018



Fuente: Datos facilitados por la HRM sobre los empleados (2014-2018).

Abreviaturas utilizadas: PI = personal internacional de categoría profesional; OPS = oficiales profesionales subalternos; OPN = oficiales profesionales de contratación nacional; SG = personal de servicios generales; SC = titulares de contratos de servicios; ASE = titulares de acuerdos de servicios especiales.

31. Hay indicios claros de que el PMA está prestando más atención al bienestar del personal e invirtiendo más en este ámbito, a tenor de la iniciativa "crear un entorno de trabajo propicio y saludable" prevista en el marco del imperativo 3. Aunque todavía hay aspectos susceptibles de mejora, el bienestar del personal es el tema sobre el que los interesados consultados han expresado de forma más sistemática una opinión positiva. Entre los ejemplos de actuaciones positivas figuran facilitar el acceso a gimnasios y a otras actividades físicas; mejorar el alojamiento de los empleados y la infraestructura de las oficinas; organizar campañas de vacunación y otros controles médicos en las oficinas; ofrecer acceso a servicios de asesoramiento, y organizar diversas actividades sociales y de fomento del espíritu de equipo.
32. Pese a todos estos esfuerzos, siguen existiendo amenazas para el bienestar de los empleados, sobre todo en el caso del personal nacional: muchos empleados de las suboficinas situadas en zonas remotas no pueden acceder a los servicios médicos a pesar de tener un seguro médico; el personal internacional en destinos con condiciones de vida difíciles tiene derecho a licencias pagadas de descanso y recuperación, mientras que el personal de contratación nacional carece de ese derecho, aunque muchas de esas personas no provienen de las zonas en las que trabajan, y en algunos países, los titulares de acuerdos de servicios especiales y de contratos de servicios de menos de un año de duración no pueden suscribir préstamos bancarios, ni hipotecas, aunque llevan años con contratos de un año consecutivos.
33. Los resultados de la Encuesta mundial del personal de 2018 pusieron de manifiesto otras dificultades para crear un entorno de trabajo propicio y saludable. Así pues, en esta encuesta se señalaba que solo el 40 % de las mujeres y el 53 % de los hombres entrevistados consideraban que el PMA los protegería en el caso de que denunciaran irregularidades que hubieran sufrido u observado, y solo el 53 % de las mujeres y el 68 % de los hombres creían que a los empleados del PMA, fuera cual fuera su nivel, se les hacía responder de todo comportamiento poco ético o conducta indebida. Las constataciones de la encuesta sobre la cultura en el lugar de trabajo del PMA de 2019 indican que el PMA todavía no ha podido

prevenir y abordar de forma efectiva los casos de abuso de poder y otras formas de abuso y hostigamiento, incluido el acoso sexual⁷.

Imperativo 4: Formar jefes de alto desempeño

34. Con la iniciativa “movilizar al personal directivo de categoría superior”, la estrategia en materia de personal pretende reforzar el compromiso del personal directivo del PMA de impulsar el cambio a través de la creación de una visión común de la estrategia y definir las funciones del personal directivo en materia de comunicación y de realización de los diversos programas derivados de la estrategia, entre otras cosas. Estos objetivos se han conseguido en menor o mayor medida, dependiendo del empeño de cada directivo en promover la gestión de personal.
35. Desde 2014, el PMA ha invertido en el desarrollo de las capacidades individuales de liderazgo y gestión por medio de programas de capacitación específicos. Sin embargo, es difícil determinar si estos programas han contribuido a modificar en el PMA las prácticas en materia de liderazgo y gestión.
36. Para planificar la sucesión de forma más sistemática y transparente, el PMA ha establecido un camino de liderazgo para el personal de los niveles P-4 y P-5, a fin de identificar a las personas con potencial para ascender a puestos de niveles P-5 y D-1. El proceso de examen interno de dos años de duración se compone de tres fases y de un programa de capacitación que se lleva a cabo en un centro de desarrollo profesional gestionado por terceros. Aún es demasiado pronto para saber cómo influirá este sistema en el desempeño de los futuros directivos del PMA.
37. En el modelo basado en las cuatro capacidades institucionales básicas (conocido como “4Ps”), en el que se definen las expectativas del personal directivo del PMA respecto de los ámbitos relativos a la finalidad, la asociación, el personal y el desempeño, y que constituye la base de los programas de capacitación en vigor, no se menciona expresamente la igualdad de género, aunque sí se establece que la creación de una cultura de inclusión es una de las capacidades deseadas en la esfera relativa al personal. Resulta difícil evaluar la medida en que en los distintos programas de capacitación actualmente disponibles en el PMA se estudia la igualdad de género, salvo en el caso de las medidas destinadas a garantizar una participación paritaria de empleados y empleadas, o del programa INSPIRE⁸, que está dirigido específicamente a las mujeres.
38. También se han observado otras deficiencias en lo que respecta a la formación de jefes de alto desempeño, como son la ausencia de un marco general para que los supervisores rindan cuentas de su actuación en lo que concierne a la gestión de personal; el hecho de que no esté prevista la realización de evaluaciones periódicas de 360 o de 180 grados que permitan a los supervisores recibir retroinformación de abajo hacia arriba, y el hecho de que el modelo basado en las cuatro capacidades básicas no se conozca suficientemente ni se utilice de una forma generalizada.

Factores que explican los resultados obtenidos

39. La definición de lo que se considera una gestión de personal eficaz, eficiente y éticamente apropiada en las Naciones Unidas y otras grandes organizaciones viene marcada por las tendencias globales. Los cambios en los contextos nacional, regional y mundial (por ejemplo, la adopción de la Agenda 2030 y del Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas) han repercutido, tanto positiva como negativamente, en la consecución de los resultados previstos en la estrategia, debido a que han ocasionado incrementos o descensos repentinos de las necesidades de personal en el PMA o han

⁷ *Ibidem*, página 14.

⁸ INSPIRE: programa orientado a la promoción del acceso de las mujeres a puestos directivos y al desarrollo de su carrera profesional.

- afectado a la capacidad de los despachos regionales y de las oficinas en los países para cubrir los puestos vacantes con personal cualificado contratado a nivel nacional o regional.
40. En algunos países, la barreras sociales o culturales a la igualdad de género pueden suponer un problema para las mujeres que trabajan en lugares de destino apartados, sobre todo para las que forman parte del personal nacional. Para resolver estos problemas, las estrategias del PMA en materia de adquisición de talento prevén programas de pasantías adaptados a las mujeres.
 41. Pese a la firme voluntad de algunos directivos de categoría superior de reforzar las prácticas de gestión de personal del PMA, y a los recursos que se han destinado a este fin, el hecho de que, salvo en el caso de la HRM, las funciones y las responsabilidades de las dependencias del Programa en esta esfera no estén claramente definidas ni haya unos planes de trabajo específicos —sumado a la falta de un plan de ejecución detallado y de un marco de resultados para la estrategia o de un marco de rendición de cuentas para los supervisores— ha dificultado la plena aplicación de estas prácticas.
 42. Las causas que se han aducido para explicar por qué el Programa sigue recurriendo a los contratos de corta duración han sido el modelo de financiación voluntaria del PMA y la falta de previsibilidad de los recursos a largo plazo. Sin embargo, otros organismos similares han conseguido reducir el recurso a los acuerdos de servicios especiales a largo plazo. Se confía en que los presupuestos de las carteras de proyectos en los países permitirán aumentar la visibilidad, la previsibilidad y la flexibilidad financieras, sentando así las condiciones para planificar mejor la fuerza de trabajo y reducir la dependencia de los contratos a corto plazo.
 43. La evolución de la cultura institucional del PMA ha venido a apoyar la ejecución de la estrategia, al tiempo que ha hecho surgir nuevas dificultades. Parece que hay una mayor conciencia y un mayor reconocimiento de la importancia del bienestar del personal para las realizaciones institucionales. Pero, al mismo tiempo, en la cultura interna del PMA siempre se ha dado más valor a las realizaciones de los programas que a las cuestiones relacionadas con los empleados. En el examen de la cultura en el lugar de trabajo de 2019 se indica que valorar las realizaciones sin prestar atención a cómo se logran los resultados hace aumentar las posibilidades de que se produzcan conductas indebidas y pone en riesgo a los empleados del Programa. También se señala que a los empleados les gustaría ver reducida la desigualdad entre los empleados locales y los internacionales.

Conclusiones

44. Puede considerarse que en el momento de su redacción la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017) era de buena calidad, puesto que exponía una visión clara y acorde con las prioridades del Plan Estratégico entonces vigente, tenía un carácter prospectivo y era coherente con las otras políticas del Programa y con las buenas prácticas de gestión de personal. Sus puntos débiles eran que no ofrecía una perspectiva amplia y clara en cuanto a lo que se entendía por “éxito” en la ejecución y que, en cierta medida, pasaba por alto la igualdad de género y la diversidad.
45. La aplicación de la estrategia en materia de personal ha estado impulsada principalmente por la HRM y, desde 2015, por la recién creada Dirección de Bienestar de Personal. Si bien se han realizado avances en lo que respecta a los cuatro imperativos de la estrategia, a juicio de los empleados de todos los niveles consultados, hay aspectos importantes de la gestión de recursos humanos del PMA que aún es preciso mejorar, en especial en lo que se refiere a la transparencia de los procedimientos de contratación y ascenso, y a las desigualdades, reales y aparentes, entre empleados del PMA que desempeñan funciones similares bajo tipos diferentes de contrato que ofrecen condiciones y prestaciones distintas.
46. La clasificación de los logros conseguidos desde 2014 en función de la teoría del cambio ha permitido constatar que los mayores avances se han producido en la esfera del fortalecimiento de las capacidades, pero que, en lo tocante al refuerzo de la motivación y las oportunidades, los progresos han sido menores. Solo ha habido unos cuantos ejemplos

- aislados de cambios de comportamiento potencialmente sostenibles, lo que no significa que la estrategia ha dado malos resultados, ya que el cambio de comportamiento tiende a producirse lentamente. Con todo, dicha labor ha puesto de relieve la importancia de abordar la reforma de los recursos humanos como parte integrante de un proceso de cambio de cultura cuidadosamente dirigido.
47. El proceso de evolución de la cultura institucional del PMA respalda la implementación de la estrategia, al tiempo que plantea nuevas dificultades. En el informe sobre el examen de la cultura en el lugar de trabajo del PMA de 2019 se ponen de relieve un liderazgo deficiente que no consigue dar el ejemplo de un comportamiento ético ni hacer que los empleados rindan cuentas de sus conductas indebidas, así como el hecho de centrar la atención en las realizaciones sin importar mucho cómo se logran: se trata de características que exponen a las organizaciones al riesgo de incurrir en conductas indebidas y que se considera que “están presentes en la cultura del PMA”⁹.
 48. Como se señalaba en el informe de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) sobre el PMA correspondiente a 2017-2018, el funcionamiento del Programa es satisfactorio. Sin embargo, para ir a compás de la reforma del sistema de las Naciones Unidas, el PMA debe dar respuesta a las inquietudes acerca de las conductas abusivas y las desigualdades entre los distintos grupos de empleados del PMA manifestadas en la Encuesta mundial del personal y en el reciente examen de la cultura en el lugar de trabajo; reforzar la rendición de cuentas en lo relacionado con la buena gestión de personal fuera de la HRM; abordar de manera explícita otros temas que no se han tratado en la estrategia en materia de personal o que solo se han tratado de forma superficial, como son la igualdad de género y la diversidad de la fuerza de trabajo, los problemas persistentes en relación con la capacidad de respuesta inmediata del PMA, y garantizar que sus prioridades en materia de gestión de personal respondan a la demanda de competencias y cualificaciones de muy diverso tipo.
 49. En su formulación actual, las orientaciones que contiene la estrategia en materia de personal no bastan para que el PMA pueda resolver todos los problemas que se le plantean en la esfera de la gestión de recursos humanos. El Programa necesita con urgencia atraer a una fuerza de trabajo lo más capacitada posible, utilizar sus competencias de una manera eficaz y desarrollarlas sistemáticamente, y todo ello debe realizarse en consonancia con el compromiso del sistema de las Naciones Unidas para con los derechos humanos, la igualdad de género, la diversidad y la inclusión.

Enseñanzas

50. La evaluación ha permitido extraer una serie de enseñanzas, entre ellas, la necesidad de impulsar el cambio institucional teniendo plenamente en cuenta las opiniones y las experiencias de todos los empleados del PMA; la importancia de mejorar la comunicación y la transparencia en los procesos de contratación y ascenso, y la importancia de reconocer el derecho de todos los empleados a la satisfacción laboral y el crecimiento profesional, independientemente de que sean o no ascendidos.

Recomendaciones

51. Las seis recomendaciones que figuran a continuación se derivan de las constataciones y las conclusiones de la evaluación y tienen como objetivo aprovechar, ampliar e intensificar los cambios positivos iniciados a raíz de la estrategia en materia de personal. Estas recomendaciones deberían tenerse en cuenta a la hora de aplicar las medidas prioritarias

⁹ PMA. 2019. *Examen externo de la cultura en el lugar de trabajo y el entorno ético del Programa Mundial de Alimentos*, página 15. Disponible en el siguiente enlace: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110431/download/>.

formuladas por el Grupo de trabajo conjunto de la Junta y la dirección sobre hostigamiento, acoso sexual, abuso de poder y discriminación¹⁰.

¹⁰ Véase el informe del Grupo de trabajo que figura en el documento WFP/EB.2/2019/9-A.

Recomendaciones	Prioridad/responsabilidad/plazo
<p>Recomendación 1: El PMA debería desarrollar una nueva política, centrada en las “personas”, en la que se defina la visión que tiene el Programa de su futura fuerza de trabajo y de los valores fundamentales que han de configurar la cultura en el lugar de trabajo.</p> <p>a) La política debería basarse en los cambios positivos que ya han tenido lugar, pero tendría que desarrollar más ampliamente algunos temas que no se tratan en medida suficiente en la estrategia actual, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la cultura en el lugar de trabajo, en particular, con respecto al hostigamiento, el acoso sexual y el abuso de poder; • la igualdad de género, la diversidad y la inclusión; • la planificación de la fuerza de trabajo, tratando de hallar un equilibrio entre la necesidad de contar con una fuerza de trabajo ágil y flexible y la de respetar la finalidad de los diferentes tipos de contratos (véase también la recomendación 5); • la gestión del desempeño. <p>b) La política debería incluir una teoría del cambio, un plan de ejecución en el que se detallen los costos y un plan de difusión.</p> <p>c) La política debería definir con claridad las obligaciones en materia de rendición de cuentas que recaen en las distintas dependencias y direcciones, y en los despachos regionales y las oficinas en los países.</p> <p>d) Debería implantarse una estructura de gobernanza claramente definida para supervisar la fase de desarrollo.</p>	<p>Prioridad: alta</p> <p>Responsables: Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Gestión de Recursos (RM), en colaboración con el Director de la HRM, con la aprobación del Grupo Directivo y en consulta con las dependencias funcionales de la Sede, los despachos regionales y una selección representativa de oficinas regionales</p> <p>Plazo: febrero de 2021</p>
<p>Recomendación 2: El PMA debería implementar una nueva política en materia de personal en el marco de un proceso de gestión del cambio institucional.</p> <p>a) La Dirección de Recursos Humanos, las dependencias funcionales y los despachos regionales, sobre la base de las consultas mantenidas con las oficinas en los países, deberían celebrar anualmente reuniones de trabajo conjuntas para hacer un balance de los progresos realizados y de los problemas que se han planteado en el curso de la ejecución, sobre la base de un conjunto claro de indicadores.</p> <p>b) La Dirección de Recursos Humanos, las oficinas funcionales y los despachos regionales deberían presentar anualmente al Grupo Directivo y a los empleados del PMA de todos los niveles un informe de actualización sobre los progresos realizados en todo el Programa.</p> <p>c) Todas las dependencias funcionales deberían incluir en sus respectivas estrategias actividades, metas y objetivos intermedios.</p>	<p>Prioridad: alta</p> <p>Responsables: Subdirector Ejecutivo al cargo del HRM, en colaboración con la HRM, las dependencias funcionales de la Sede y los despachos regionales</p> <p>Plazo: febrero de 2023</p>

Recomendaciones	Prioridad/responsabilidad/plazo
<p>Recomendación 3: El PMA debería revisar su estrategia funcional en materia de recursos humanos y proseguir la profesionalización de esta función a todos los niveles y en todos los lugares en los que trabaja.</p> <p>a) En la estrategia en materia de recursos humanos revisada debería precisarse de qué modo la Dirección de Recursos Humanos se propone apoyar su aplicación en la Sede y a nivel de los despachos regionales y las oficinas en los países.</p> <p>b) En la estrategia debería formularse un plan de fortalecimiento gradual de las capacidades de que dispone el PMA sobre el terreno en cuanto a recursos humanos en el que se indiquen detalladamente los costos, con objeto de garantizar que todas las oficinas en los países puedan ponerse en contacto fácilmente y en un plazo breve con un oficial de recursos humanos. En este contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a nivel regional, los asociados operacionales en materia de recursos humanos deberían seguir siendo los encargados de garantizar la disponibilidad de unos servicios de recursos humanos accesibles; • en el marco del desarrollo de la estrategia, la Dirección de Recursos Humanos debería llevar a cabo un examen del flujo de trabajo para racionalizar los procedimientos prioritarios en materia de recursos humanos. <p>c) En la estrategia debería explicarse de qué modo la esfera funcional de los recursos humanos seguirá reforzando las capacidades de que dispone el personal encargado de los recursos humanos sobre el terreno en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sus capacidades (conocimientos y competencias); • su motivación, modo de pensar y forma de tomar decisiones, por ejemplo, en pro de un mayor entendimiento entre el personal que trabaja en la esfera de los recursos humanos y otros empleados de la Dirección de Recursos Humanos en su calidad de asociado operacional; • sus oportunidades, por ejemplo, tratando de garantizar que se apliquen las actualizaciones tecnológicas, y se utilicen herramientas y sistemas automatizados para reducir la carga de trabajo que representan las tareas administrativas reiterativas, como la elaboración de las nóminas, de manera que el personal que se ocupa de los recursos humanos quede liberado de estas tareas y pueda hacerse cargo de otros asuntos de carácter más estratégico. 	<p>Prioridad: media</p> <p>Responsables: Director de la HRM, en consulta con los despachos regionales, las oficinas en los países, las dependencias funcionales y el Grupo Directivo</p> <p>Plazo: febrero de 2021</p>

Recomendaciones	Prioridad/responsabilidad/plazo
<p>Recomendación 4: La Dirección de Recursos Humanos debería elaborar un marco de rendición de cuentas destinado a los supervisores, para que estos puedan alcanzar la excelencia en la gestión de personal, y presentarlo al Grupo Directivo para su aprobación.</p> <p>a) Este marco debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • actualizar las expectativas y explicar resumidamente las buenas prácticas de gestión de personal, cómo se manifiestan en los distintos niveles profesionales y cuál es su relación con el concepto de liderazgo; • contener disposiciones reglamentarias sobre la gestión del desempeño para garantizar una protección adecuada de los derechos tanto de los supervisores como de las personas supervisadas, en particular en lo que se refiere a la actuación profesional insatisfactoria; • velar por que las responsabilidades en materia de gestión de personal queden recogidas en las descripciones de los puestos, en los indicadores clave de las realizaciones y en las evaluaciones de la actuación profesional de todos los supervisores, e • implantar un mecanismo destinado a ampliar el alcance de la retroinformación sobre el desempeño, por ejemplo, mediante evaluaciones periódicas de 360°, a fin de que todos los supervisores puedan contribuir a una cultura institucional en la que se facilite y se reciba retroinformación constructiva. <p>b) Apoyo a los supervisores en sus esfuerzos por mejorar constantemente sus competencias en materia de gestión de personal mediante la aplicación de una serie de medidas integradas consistentes, entre otras cosas, en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • implementar los programas de gestión ya existentes o previstos y las medidas complementarias conexas; • estudiar la posibilidad de asociar a los directores en los países, los directores regionales y los directores regionales adjuntos recién nombrados con personas recientemente jubiladas que hayan ocupado anteriormente esos puestos y hayan demostrado en repetidas ocasiones poseer unas excelentes competencias de gestión de personal y que por tanto puedan ejercer de mentores; • encomendar a los despachos regionales que estudien el mejor modo de ofrecer asesoramiento personalizado y otros tipos de servicios de apoyo profesional a otros miembros del personal que ejerzan tareas de supervisión en sus respectivas regiones; que intercambien entre ellos ideas sobre estos asuntos y que velen por el seguimiento de las actividades; 	<p>Prioridad: alta</p> <p>Responsables: Director de la HRM, en consulta con el Grupo Directivo, los despachos regionales y las oficinas en los países</p> <p>Plazo: agosto de 2020</p>

Recomendaciones	Prioridad/responsabilidad/plazo
<ul style="list-style-type: none"> • encargar a la Dirección de Recursos Humanos la creación en la Sede de un servicio de asistencia para supervisores al que puedan acudir todos los empleados que desempeñen funciones de supervisión o de gestión de personal; • pedir a la Dirección de Recursos Humanos que, con los datos facilitados por los despachos regionales y las oficinas en los países, recopile y mantenga actualizado un conjunto de medidas sencillas y eficaces en función de los costos que sirvan para reconocer y recompensar la buena actuación profesional de las personas y los equipos; • prever un tiempo para las actividades de gestión de personal en el momento de establecer la carga de trabajo de los supervisores. 	
<p>Recomendación 5: El PMA debería llevar a cabo un examen exhaustivo de las modalidades contractuales existentes y de su utilización.</p> <p>a) La Dirección de Recursos Humanos, con el respaldo del Grupo Directivo y en colaboración con los despachos regionales, las oficinas en los países y las dependencias funcionales de la Sede, debería institucionalizar, con el apoyo de esta, un ejercicio de planificación sistemática de la fuerza de trabajo a todos los niveles del Programa, más allá de la duración actualmente prevista del proyecto de armonización institucional. En este contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los PEP deberían incluir de forma obligatoria análisis y planes de dotación de personal, en especial sobre la distribución propuesta de los contratos de corta duración y los contratos de plazo fijo; • la Dirección de Recursos Humanos debería participar activamente en el proceso de examen de los programas, estudiando todos los proyectos de PEP desde el punto de vista de los recursos humanos, en particular a nivel regional. <p>b) El PMA debería seguir manteniendo consultas periódicas con otros organismos, en especial, aunque no únicamente, con otros organismos de las Naciones Unidas y con empresas del sector privado, e intercambiar buenas prácticas sobre el modo de reducir la utilización de los contratos de corta duración sin dejar de garantizar una flexibilidad institucional suficiente;</p> <p>c) El Grupo Directivo debería exponer de forma clara sus planes en cuanto a la reducción gradual del recurso a los contratos de corta duración durante un tiempo prolongado.</p>	<p>Prioridad: alta</p> <p>Responsables: Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Gestión de Recursos, con el respaldo de la HRM y en colaboración con los despachos regionales, las oficinas en los países y las dependencias funcionales de la Sede</p> <p>Plazo: febrero de 2021</p>

Recomendaciones	Prioridad/responsabilidad/plazo
<p>Recomendación 6: La Dirección de Recursos Humanos debería reforzar aún más el sistema proactivo de intercambio de información pertinente con los empleados del PMA.</p> <p>a) Los oficiales de recursos humanos que trabajan en la Sede y en los despachos regionales y las oficinas en los países deberían comunicar entre sí periódicamente y organizar regularmente sesiones informativas sobre las modalidades contractuales y las prestaciones de los distintos grupos de empleados.</p> <p>b) La Dirección de Recursos Humanos, en colaboración con los despachos regionales y las oficinas en los países, debería examinar —y, en caso necesario, reforzar— los procedimientos vigentes para el intercambio de información sobre las oportunidades existentes y futuras de desarrollo de capacidades y sobre los criterios que se aplican para decidir a qué personas se invita a asistir a los diversos tipos de cursos y programas de capacitación.</p>	<p>Prioridad: media</p> <p>Responsables: Director de la HRM, en consulta con los despachos regionales, las oficinas en los países y las dependencias funcionales</p> <p>Plazo: en curso; las medidas adoptadas se incluirán en los informes anuales de actualización que se presenten a la Junta Ejecutiva</p>

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
HRM	Dirección de Recursos Humanos
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
PACE	evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias
PEP	plan estratégico para el país
RM	Departamento de Gestión de Recursos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia