

ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ÉTICO



“Honrando la Confianza del Pueblo”

05 - 083

AUTORIZADO
ESTATAL DE

VOLUMEN I

ENERO-JUNIO 2004

NÚMERO II

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

En 1985, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dió a la tarea de crear mediante legislación una estructura normativa que se caracterizara por incorporar la excelencia y la transparencia en el servicio público. De esta manera, se promulgó la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, que creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG). La OEG practica dos políticas públicas: prevención y fiscalización. La política preventiva identifica, analiza y educa sobre todos los valores que la OEG debe recalcar a los efectos de generar los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los(as) servidores(as) públicos(as). La política de fiscalización vela porque se cumplan las disposiciones legales que establecen determinadas prohibiciones a los(as) servidores(as) públicos(as).

CENTRO PARA EL DESARRO DEL PENSAMIENTO ÉTICO

El Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) se creó en mayo de 2000, mediante Orden Administrativa de la OEG, como medida para intensificar la educación y promoción de la ética y los valores públicos. Un año mas tarde, la Asamblea Legislativa elevó a rango estatutario el CDPE, a través de la Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001, que enmendó la Ley de Ética Gubernamental, antes citada, para añadir el Artículo 2.7. La misión del CDPE es ampliar e intensificar la política pública de prevención a través de la educación, investigación y promoción del pensamiento ético para fomentar el desarrollo continuo de la excelencia de quienes integran el servicio público. El CDPE reconoce que su deber de educar exige mantenerse al día en el vasto crecimiento de la investigación académica sobre la ética pública y gubernamental. La investigación permite diseñar políticas de intervención que logren desarrollar la cultura ética del servicio público. La misión y los deberes del CDPE lo establecen como una entidad académica orientada a investigar y difundir el análisis ético mediante cursos y publicaciones que contribuyan al desarrollo del servicio público de Puerto Rico.

ETHOS GUBERNAMENTAL

La revista *Ethos* Gubernamental es la primera publicación bianual local, dedicada a la investigación, análisis y reflexión académica sobre la ética y la ética gubernamental. El propósito de *Ethos* consiste en proveer el espacio para que la investigación académica que conduzca, coordine e incentive el CDPE, pase a la etapa de publicación, necesaria para la difusión y discusión de las ideas. El objetivo de *Ethos* es incrementar el análisis y la deliberación amplia sobre la ética, a los efectos de actualizar, continuamente, su pertinencia para la sociedad en general.



**REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ÉTICO
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
DE PUERTO RICO**

VOLUMEN I

ENERO-JUNIO 2004

NÚMERO II

Lcdo. Hiram R. Morales Lugo
Director Ejecutivo

Félix L. Vázquez Ortiz
Subdirector

JUNTA EDITORA

Jesús E. Nieves Mitaynez
Director

Alba I. Vargas Román
Editora Asociada

Juanita Sepúlveda
Secretaria

La Revista ***Ethos Gubernamental*** se publica dos veces al año y es dirigida y editada por una Junta Editora que labora en el Área Académica del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

MANUSCRITOS: La Revista ***Ethos Gubernamental*** fomenta la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética; entre éstos, la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentales internas y su pertinencia e impacto en las relaciones internacionales contemporáneas. Se invita al público a someter artículos y reseñas. La Junta Editora evalúa todos los escritos que se reciben. La publicación de un documento no significa necesariamente que la Oficina de Ética Gubernamental se solidariza con las ideas expresadas por los autores.

ÍNDICE: Cada número de la Revista tiene un sumario. Anualmente, en el segundo número de cada volumen se publica un índice de las publicaciones de ambos números.

DERECHOS DE AUTOR: Los derechos de autor de los artículos publicados en la Revista ***Ethos Gubernamental*** los retienen los autores. La Revista ***Ethos Gubernamental*** se reserva el derecho de reproducir electrónicamente los artículos. Cada autor garantiza que su artículo no ha sido publicado anteriormente y consiente a no publicarlo en otra revista por espacio de los dos años siguientes a su publicación en la Revista ***Ethos Gubernamental***.

Puede comunicarse a través del teléfono (787) 622-0305 ó mediante correo electrónico: www.oegpr.net.

La dirección postal de la Revista ***Ethos Gubernamental*** es:

Revista ***Ethos Gubernamental***
Área de Asuntos Académicos, CDPE
Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico
P.O. Box 194200, Puerto Rico 00919-4200



ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ÉTICO
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
DE PUERTO RICO

VOLUMEN I

ENERO-JUNIO 2004

NÚMERO II

**JUNTA EDITORA
DEL NÚMERO ESPECIAL**

Félix L. Vázquez Ortiz

Gretchen Camacho Rossy

Reyna M. Tejeda Cordero

Gladys Malpica de Schaffer

Jesús E. Nieves Mitayne

Linnette Astacio Rivera

Juan Marrero Toledo

Jorge L. Pérez Guzmán



MENSAJE DEL DIRECTOR EJECUTIVO

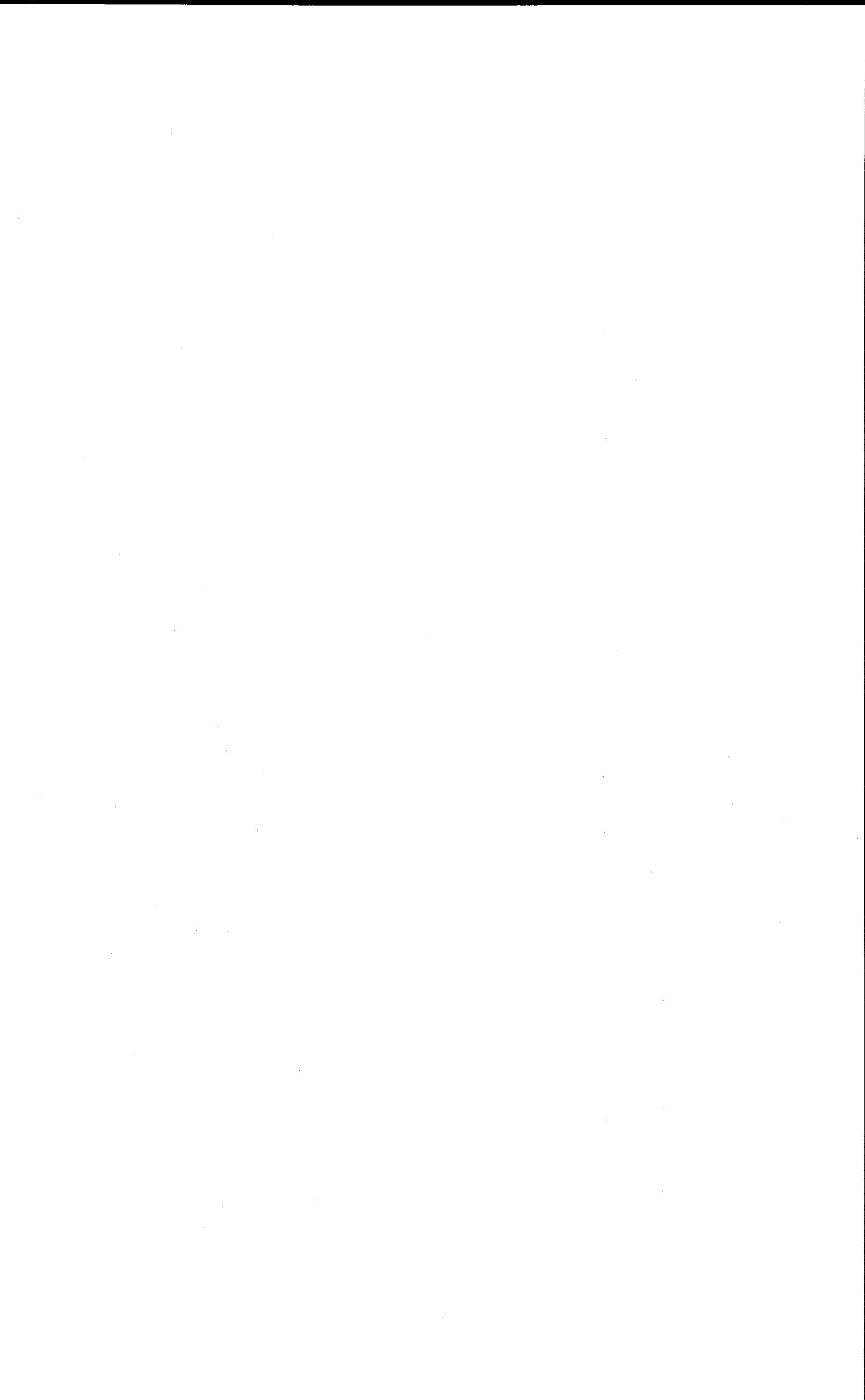
Nos place presentarles y compartir con ustedes, nuestros lectores y lectoras, los resultados del *Estudio sobre el Servicio Público: Encuesta de Ética 2003*, investigación académica dirigida por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG), de acuerdo con las responsabilidades conferidas por su Ley Habilitadora. El Estudio tuvo el objetivo principal de medir la percepción de los servidores y las servidoras públicas con respecto a las tendencias, los valores y las prácticas que, en el desempeño de sus funciones cotidianas, establecen el clima ético en sus lugares de trabajo.

Precisamente, la riqueza de esta investigación académica estriba en la oportunidad que se le dio a los servidores y las servidoras públicas para expresar libremente su sentir. Aprovechamos esta ocasión para agradecer a todos los compañeros y compañeras que laboran en la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por su valiosa participación y contribución. Su respuesta a nuestro llamado fue demostrativa del interés genuino de promover iniciativas diferentes e innovadoras que aporten al fortalecimiento de la gestión pública. Tal ejercicio, constituye el primer paso para fundamentar la elaboración de alternativas y propuestas sobre la administración pública, que se ajusten efectivamente a las circunstancias que enfrenta el servicio público puertorriqueño.

La ética —como proceso de discusión permanente— tiene que ser dinámica, abierta, diversa y convergente sobre la realidad que se vive, y desde los distintos escenarios en que ubican los hombres y mujeres de nuestra sociedad. No olvidemos que los servidores y servidoras públicas son también ciudadanos y ciudadanas que son igualmente receptores del servicio público. Así que, podemos inferir que este Estudio refleja en cierta manera el sentir de la ciudadanía. Por lo tanto, en la medida en que se atienden las necesidades sobre el servicio público que identifica el Estudio, se atienden también las expectativas del Pueblo.

En vista de lo anterior, consideramos que ***Ethos Gubernamental*** es el medio adecuado para diseminar el conocimiento del Estudio, sus resultados, y las propuestas que al respecto presenta la OEG. Con su publicación, invitamos a todos los sectores de la sociedad a hacerse partícipes del proceso de reflexión que la investigación realizada ha generado. Anticipamos que su discusión promoverá cambios significativos que propiciarán una nueva visión, inclusive sobre la forma en que nos relacionamos unos y otros para lograr los objetivos de cada entidad gubernamental y de la administración pública en general a favor de nuestro Pueblo.

Lcdo. Hiram R. Morales Lugo
Director Ejecutivo
Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico





ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ÉTICO
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
DE PUERTO RICO

VOLUMEN I

ENERO-JUNIO 2004

NÚMERO II

S U M A R I O

I. INVESTIGACIÓN

ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO: ENCUESTA DE
ÉTICA 2003 241

II. ARTÍCULOS

COMENTARIOS BREVES A LOS RESULTADOS DEL
ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO: ENCUESTA
ÉTICA 2003
Jesús E. Nieves Mitaynez 425

LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO Y LA TRANSFORMACIÓN DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO
Manuel A. Morales 439

TAKING ETHICS SERIOUSLY: PUERTO RICO IN A
GLOBAL CONTEXT
Stuart C. Gilman 459

TRUE ETHICAL PROFESSIONALISM: PERSONAL
INTEGRITY & ACCOUNTABILITY
Roger M. Boisjoly 467

S U M A R I O

III. ÍNDICE DE MATERIAS

VOLUMEN I NÚMEROS I Y II

477

INVESTIGACIÓN



**ETHICS
RESOURCE
CENTER**



Our Vision is an Ethical World.

Ethics

Resource

Center

**Report to the Office
of Government
Ethics of Puerto Rico**

*2003 Employee Ethics
Survey*



Acknowledgement

To all the government employees of the Executive Branch
of the Commonwealth of Puerto Rico who participated
in this ethics survey –
thank you for your time, input
and thoughtful consideration.



EXECUTIVE SUMMARY

The Ethics Resource Center (ERC) recently collaborated with the Office of Government Ethics of Puerto Rico (OGEPR) to assess the environment for ethics within all public agencies and municipalities of the Executive Branch of the Commonwealth. The result is a landmark workplace ethics survey – the first of its kind to invite all government employees to participate. The survey focused on three primary areas relating to workplace ethics: (1) standards of ethical conduct and values (2) ethical issues and outcomes and (3) the environment for ethics. Within these three areas, the survey was designed to assess employee perceptions on a range of ethics issues and topics and to gather baseline data against which to evaluate future progress.

To ensure both the integrity of the data and the confidentiality of those who participated, the rigorous survey method included: preliminary focus groups and interviews with government employees; development of the survey instrument through joint ERC and OGEPR collaboration; thorough instructions and follow-up to distribute surveys to employees and hasten their return; the exclusion of personal information from the surveys and the assurance that only the ERC would have access to the completed surveys for analysis and reporting.

Overall, the survey results were mixed – highlighting strong and encouraging findings in some areas while suggesting the need for improvements in others. Taken together, these results offer important insights into the ethics opportunities and challenges facing the public service of the Commonwealth of Puerto Rico. This report concludes with a series of recommendations for next steps to ensure continued progress in workplace ethics within the public service.

Key Survey Findings

Finding: *Employees recognize the existence and the need for ethical standards and values.*

- Nearly all survey respondents (98%) agree that the government must hold its employees to the highest standards of ethical conduct.

- 74% have received information of the Law of Government Ethics.
- About four out of five employees see the core values of honesty, respect and trust practiced “always” or “frequently.” Specifically, 82% of employees perceive honesty, 83% perceive respect and 78% perceive that trust is practiced in the daily operations of their agency or municipal office.
- However, a lower percentage of those surveyed perceived that employees in their own agencies/municipal offices (69%) or in the government more generally (59%) comply with the Law of Government Ethics either “always” or “frequently.”

***Finding:** A number of employees feel pressure to violate ethics standards.*

- More than one in four employees (26%) said they felt pressure to violate the Law of Government Ethics.
- Nearly two thirds of employees (64%) who reported feeling pressure named supervisors as the leading source of this pressure. Other top sources of pressure included: partisan politics (47%), low salaries (38%) and pressure from coworkers (36%).

***Finding:** Misconduct occurs and often is not reported.*

- One in three employees (34%) say they have observed conduct on the job that violated the Law of Government Ethics. It is not clear whether the lack of compliance has to do with conscious violations or unfamiliarity with the Law of Government Ethics.
- Of those employees who actually observed misconduct, about one in three (36%) say they reported it to an appropriate authority. In contrast, nearly two thirds (64%), say they did not report it. The top two reasons given for not reporting misconduct were: fear of reprisals from supervisors (45%) and a belief that nothing would change if they did report it (44%).
- Over half of all employees surveyed believe that, if they did report misconduct, management would view them as troublemakers (52%). In addition, 57% of employees believe that their coworkers would see them as informants if they reported misconduct.

Finding: *Employees feel valued by their agencies and municipal offices and say that those they work with generally set a good example of ethical behavior.*

- More than seven out of ten employees (71%) agree that the head of their agency or municipal office sets a good example of ethical conduct in government and 80% of employees also agree that their coworkers set a good ethical example. In addition, 77% of employees say that their supervisor sets a good example of ethical behavior.
- More than four out of five employees say that they feel valued by both their agencies (82%) and the public (86%). In addition, 88% agreed that their agency provides a good service to the public, and an equal percentage knows the mission and vision of the agency they work in.

Recommendations for Improving the Ethical Environment

Recommendation: *Create a concise statement of organizational values and fundamental principles to help facilitate employee adherence to the Law of Government Ethics.* Such a statement should help employees to better understand how the Law of Government Ethics applies to the practical issues they regularly face at work. It is important that each department and agency create such a document through a broad participatory process. In order to ensure consistency across government, the OGEPR must play an active coordinating role.

Recommendation: *Reduce employee fears of reporting misconduct.* The government of the Commonwealth of Puerto Rico must explore re-designing the current reporting process to encourage greater employee trust in the system. Key elements to explore include: (1) how employee reports alleging ethical violations are received; (2) how information is gathered from those employees who report; (3) what employees are told to expect in terms of next steps and outcomes of the reporting process; (4) how investigations of alleged violations are pursued; (5) to what extent and how regularly employees are advised of the progress and outcomes of their reports and (6) what assurances are made to protect employee confidentiality and prevent possible

retribution. Once again, it is important that each agency participate in developing such a process, with the OGE coordinating these efforts in order to ensure consistency across the government.

Recommendation: *Train supervisors to minimize the pressure on employees to violate ethics standards.* Survey findings suggest that supervisors are a leading source of ethics-related pressures on employees. Targeted ethics training for supervisors appears necessary to improve supervisor-employee interactions relating to workplace ethics.

Recommendation: *Enhance the ethics training program for all government employees.* Such a program would go beyond informing employees about the Law of Government Ethics and it would also continue to equip them with the skills to make appropriate ethical decisions and, when necessary, seek out additional ethics resources. The training program would also be designed to encourage a more regular and healthy dialogue about ethical issues in the workplace among employees and supervisors.

Recommendation: *Provide executive coaching to selected senior executives.* Senior executives play a vital role in setting the tone for ethics within their organizations. Yet, many may be unaware that their impact on the ethical environment goes beyond their own ethical behavior. These senior leaders often need specific skills to maximize their positive influence on the ethical behavior of employees and on workplace ethics more generally.

Recommendation: *Conduct a more comprehensive programs assessment.* The present ethics study was a first step, but such a survey can only begin to identify and address the complex ethical issues within the government of the Commonwealth of Puerto Rico. We have identified key ethics perceptions of employees, but in many areas we still lack a clear understanding of what underlies these perceptions and how best to move the Commonwealth closer to its ethics goals. Further research will help to advance both understanding and progress toward these goals.

Those seeking to improve the environment for ethics in their organizations must recognize that ethics systems and programs are dynamic. Even the best ones should be periodically reexamined and revised to address the shifting challenges that face public servants. The

results of this survey provide just such an opportunity. What is clear from the data is that the public servants of the Commonwealth of Puerto Rico believe in the obligation to be ethical and want to work in ethical environments. Cultural and organizational initiatives are needed in order to adapt to the shifting challenges and the ethical expectations of the public service.

Importantly, the challenges that have surfaced are not uncommon: they represent familiar concerns that can be addressed, improved upon and eventually resolved. But to do so, the government of the Commonwealth of Puerto Rico must invest substantial time and energy to pursue system-wide improvements. A strategic approach must address formal ethics statements and ethics systems as well as the informal channels through which values and standards are communicated to employees. Existing challenges must be addressed at all organizational levels – from the most senior employees to those on the front lines. In short, leaders must commit to taking the next step by supporting a comprehensive ethics agenda and setting a positive example through their own actions.

PART ONE– BACKGROUND AND METHODOLOGY

Background

On October 15, 2002, the Office of Government Ethics of Puerto Rico (OGEPR) contracted with the Ethics Resource Center (ERC) to help it assess how government employees across all agencies and municipalities perceive the environment for ethics in their own places of work and in the government more generally. Over the next six months, ERC and OGEPR collaborated in developing and conducting a comprehensive workplace ethics survey of government employees.¹

Project Goals

The OGEPR workplace ethics survey was designed to achieve several key goals identified early in the collaboration. These are listed below:

- Assess how government employees perceive the environment for ethics within their agencies and municipalities;
- Gather baseline data relating to specific ethics practices and values held by government employees. For example, the prevalence of misconduct observed at work, the frequency with which employees report it, and the frequency with which values like honesty and respect are practiced;
- Identify key factors that may either enhance or impede the ethical conduct of government employees; and
- Indicate promising approaches for communicating with and training employees on ethical issues and practices relating to the Law of Government Ethics of the Commonwealth of Puerto Rico (Law of Government Ethics).

Deliverables

The following deliverables were specified to result from the project:

- A written report of survey findings by the ERC with conclusions and recommendations for the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico; and
- An executive briefing on the survey findings delivered by senior ERC staff.

¹ Article 2.7 of the Law of Government Ethics empowers the OGEPR to conduct research to better understand and promote the practice of ethical behavior among government employees and to maintain sound standards for the administration of public funds.

The Meaning of Workplace Ethics

Because the term “workplace ethics” may be defined in different ways, it is important to clarify its usage at the outset. In this report, workplace ethics refers to standards of conduct – both formal and informal – that employees use to guide their behavior. Formal standards, such as those in written codes of conduct, are usually documented and readily identified within organizations. Informal standards are more often communicated through personal relationships or learned by directly observing the actions of others.² For example, employees may look to the behavior of their managers or coworkers in determining what is acceptable or unacceptable behavior at work. The key point is that the overall environment for ethics in organizations depends on the communication of behavioral standards through both formal and informal channels.

The Role of Ethics in Government

Several initial assumptions provide the context for the ERC’s approach to conducting this ethics survey and interpreting the findings. As described below, these include our sense of the fundamental role of government in a democratic society and related societal expectations.

First, we assume that in a democracy, government represents the voice of the people. Law and regulation are the primary vehicles for government. In essence, they represent self-rule in action. Our experience also suggests that law and regulation tend to be reactive. They are government’s response to major events that its citizens believe require remediation. For example, the Federal Sentencing Guidelines for Organizations (FSGO) were enacted in 1991 because many corporations were not regularly meeting societal standards for ethical conduct. The more recent Sarbanes-Oxley Act of 2002 was passed to help ensure that Boards of Directors and senior executives are held more accountable for unethical and unlawful conduct that occurs under their stewardship in their organizations.

² For more on these definitions, see: Tenbrunsel, A.E., Smith-Crowe, K., and Umphress, E.E. (Under review for publication). Building houses on rocks: The role of ethical infrastructure in the ethical effectiveness of organizations. *Social Justice Research*.

If societal expectations are to be better understood, we must also consider the values upon which those expectations are based. In terms of corporate behavior, citizens typically expect certain fundamentals: fairness, integrity, honesty, responsibility balanced against self-interest and the interest of investors and other stakeholders. In the public sector, government is held to all of the corporate standards plus one overarching value – public trust. The most fundamental expectation of a democratically elected government and its embedded public servants is that they act in ways that are worthy of the public’s trust. The overriding consideration in every government decision and action should be, “What will best serve the citizens?”

Methodology

Overview

Before undertaking a major initiative designed to improve workplace ethics, it is critical to first assess the current ethical environment within an organization. Using a survey to make such initial assessments is appropriate for several reasons. First, surveys are effective tools for gathering and quantifying the ethics perceptions of large numbers of employees. Second, an initial ethics survey provides a basis for making later comparisons. If organizations have not gathered ethics measures before instituting changes, it may be more difficult to demonstrate progress later on. Third, surveys are often useful in identifying and testing relationships. For example, a survey can be used to explore whether particular factors such as management level or gender are associated with greater (or lesser) employee willingness to report misconduct. Identifying such potential relationships can be helpful in focusing an organization’s limited resources. Finally, surveys provide a way for employees to become part of the process for improving workplace ethics at the earliest stages by sharing their valuable input and perspectives.

Despite these advantages, it is important to recognize that surveys are also limited in the information they can convey. An ethics survey is meant to provide a snapshot of an organization at a particular time.

While ethics survey questions can identify important issues, they cannot always provide the detail necessary to fully understand these issues. Follow-up research using focus groups, interviews and other methods is often needed to flesh out key issues in more detail. Throughout this report, we make an effort to identify key areas that warrant additional research.

Finally, successful ethics surveys depend upon strong collaboration between those who conduct the research and those who intend to use the results within their organizations. The ERC and OGEPR worked closely to ensure that this survey benefited from both the ERC's expertise and experience in ethics research and OGEPR's unique perspective and knowledge of issues within the Government of the Commonwealth of Puerto Rico.

Preliminary Focus Groups and Interviews

To help identify specific issues to address within the ethics survey, a series of focus groups and interviews were conducted with government employees. These meetings were also used as an opportunity to address potential employee concerns about the purpose of the survey and process for conducting it. To ensure a wide range of employee perspectives on workplace ethics, the ERC and OGEPR randomly selected employees from agencies, municipalities and public corporations within the Executive Branch to resemble those of the overall government population. The interviews and focus groups were conducted with employees serving in the municipalities, education, police force, central government and ethics committees³.

A total of fifteen focus groups – six with management employees and nine with non-management employees – were conducted between the dates of May 9, 2002 and May 16, 2002. The focus groups took place in private rooms in the facilities of the Center for the Development of Ethical Thought of the OGEPR with about 100 employees participating overall. Nine individual interviews were also conducted with government employees between the dates of May 9, 2002 and May 17,

³ Act No. 152 includes Article 2.6, which creates government ethics committees. These committees are comprised of public officials who serve in specific positions within agencies of the Executive Branch of the Commonwealth of Puerto Rico.

2002. Those interviewed also represented different agencies and municipalities and had between seven and twenty years of experience in their respective agencies.

A number of topics were covered in the focus groups and interviews that provided useful information for developing the survey. These topics included: perceived strengths and weaknesses of workplace practices; pressures to commit misconduct; accountability for unethical behavior; oversight and discipline relating to ethics and suggestions for survey questions. Information from these meetings was provided to the ERC's Research Manager who used the input to assist in developing the question set.

Survey Development

The ERC, with the collaboration of the OGEPR established a set of questions that would accurately assess the ethical climate within the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. The key topic areas addressed in the survey included:

- Standards of ethical conduct and related values;
- Ethics issues and outcomes;
- The broader environment for ethics; and
- Selected demographic information.

These key areas also serve as the basis for organizing the survey findings presented in Part 2 and the conclusions and recommendations discussed in Parts 3 and 4, respectively.

In addressing these topic areas, a number of the survey questions were adapted from the ERC's 2000 National Business Ethics Survey (NBES), a respected ethics study described later in this section under "Benchmarking." These questions were modified as appropriate in order to customize the survey. Original questions were also developed to address specific topics of interest identified in the planning sessions with OGEPR and in the focus groups and interviews.

An initial draft of the survey was developed by the ERC and submitted to the OGEPR for detailed review and discussion. Following

appropriate modifications, the survey was finalized, translated into Spanish and returned to the OGEPR for printing and distribution. The complete survey question set can be found in Appendix 1 of this report.

Survey Distribution and Data Collection

To give all government employees of the Executive Branch an opportunity to participate in the ethics survey, OGEPR printed and distributed 250,000 survey copies.⁴ OGEPR and ERC worked closely to develop a series of detailed procedures to ensure consistency in distributing surveys and in collecting data from so many employees across multiple locations. The OGEPR was solely responsible for the actual distribution of surveys to government employees and for oversight to determine that the proper procedures were followed. Surveys were distributed and data collected from employees between the dates of February 1, 2003, and March 21, 2003⁵.

Preparations for survey distribution and data collection included a variety of steps as described below. Over the six months leading up to the survey distribution, OGEPR conducted a series of planning and informational meetings with the Ethics Committee members of all government agencies and municipalities. These members served as the key points of contact to ensure that each agency and municipality would be fully informed about the survey process and able to carry out the necessary steps to facilitate its success. A timeline of the various planning and informational meetings that occurred can be found in Appendix 6.

Detailed instruction sheets were also provided for the distribution of the surveys to employees.⁶ A messenger from each agency and municipality was assigned to pick up the surveys and informational posters directly from the OGEPR offices on a specified day. Ethics Committee members of the agencies and municipalities were also instructed to contact the OGEPR to confirm receipt of these materials. Informational posters about the survey were placed in public spaces so that government employees could readily view them.

⁴ At the time that the surveys were printed, 250,000 was the most recent available estimate of the total number of employees in the Government of the Commonwealth of Puerto Rico.

⁵ The survey officially closed on March 7, 2003, but completed surveys were accepted through March 21 in order to allow for delays in receipt of mail.

⁶ A complete list of these instructions can be found in Appendix 5 of this report.

The actual surveys were distributed along with agency and municipality payroll checks. The fact that all government employees must sign for their payroll checks provided an effective method for delivering the surveys⁷. Upon receipt of the survey, employees were instructed to complete them individually. No member of any of the Ethics Committees was authorized to assist employees in completing the survey or answering questions about the survey content. A 24-hour telephone line was established to answer any questions that employees had relating to the survey.

To ensure confidentiality employees also received a pre-addressed, postage-paid envelope in which to return their surveys by mail. Surveys were sent directly to the ERC. No member of any of the Ethics Committees or of the OGEPR was authorized to collect completed surveys from individual employees. To further ensure participant confidentiality, the surveys did not require employees to give their name or other identifying information. A series of follow-up telephone calls from OGEPR to employees at various agencies and municipalities helped to verify that these procedures were being followed correctly.

As described above, ERC can attest to the thoughtful and rigorous planning demonstrated by OGEPR in all phases of distributing the ethics survey and collecting the data. The careful consideration given to the many details involved should give readers of this report confidence in the accuracy of the data collected from government employees of the Commonwealth of Puerto Rico. We must be clear that ERC could not directly oversee the processes involved in the survey distribution and data collection phases or independently verify that all procedures were carried out as described.

Response Rate

A total of 62,762 surveys were completed and returned to the ERC. The response rate based on these returns is 25%, which is a very respectable percentage for a paper-based survey and exceeded ERC and OGEPR expectations. Of the 62,762 surveys, 157 could not be used in the

⁷ In actual practice, surveys were distributed directly to employees in some small agencies.

analyses due to various errors, including incomplete or improper responses and blank survey sheets. This left a total of 62,605 surveys that were used for the data analyses.

Data Analysis and Reporting

Once employees returned their completed surveys to the ERC, they were electronically scanned and compiled into a single data set. The ERC's use of a high-grade scanner greatly reduces the potential for errors in transferring data from individual surveys to the final data set.

The complete data set was analyzed in line with the project goals and key topic areas (e.g. standards of conduct, values and practices) identified previously in this section. Findings from these analyses were included in this final report. Specifically, the report includes descriptive analyses of all survey questions. Several critical survey questions – such as observed misconduct and the reporting of misconduct – were also analyzed (cross-tabulated) by specific demographic variables. These demographic variables included: gender, tenure in government, management level and workplace (e.g. public corporation, agency and municipal office).

Where cross-tabulations revealed significant and meaningful differences, they were included in the main body of the report. In several cases, the absence of significant findings or a pattern of meaningful findings for particular analyses is still revealing. Such null findings are presented separately in Appendix 3. Please note that for greater readability, the percentages that appear in the figures and tables of this report have been rounded to the nearest whole number. As a result of this rounding, the sum of the percentages may not always equal 100%.

Benchmarking

To better understand survey data, it is generally helpful to compare it with data from related surveys. Where appropriate, the data from this ethics survey are benchmarked against the 2000 National Business Ethics Survey (NBES), a rigorous ethics survey of 1,500 employees representing a cross-section of U.S. employees. A sub-section of NBES respondents from the governmental sector are used for these

comparisons. These NBES comparisons help to provide context for viewing the current findings. NBES was conducted in 1994, 2000, and 2003. The primary research objectives were to: (1) update national benchmarks; (2) provide reliable data on what employees think about ethics; (3) measure employee perceptions about values applied in the workplace; and (4) improve understanding of why particular ethics approaches may work or fail to work in organizations.

However, the comparisons should not be over-generalized for several reasons. It was necessary to make wording changes to the original NBES questions in order to translate and adapt them for use in this survey. Such changes to the question wording along with cultural differences in the two survey populations are possible alternative interpretations for differences found between data from these two surveys.

PART TWO- FINDINGS

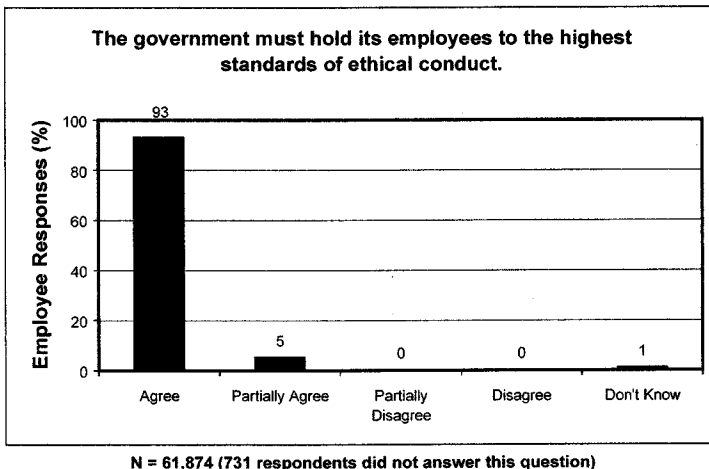
The findings in Part 2 are organized into sub-sections according to the key topics areas addressed in this ethics survey. These are: standards of ethical conduct and values; ethics issues and outcomes and the environment for ethics. An analysis of demographic variables gathered in the survey is also presented. The findings in each of these sub-sections are grouped by major themes. Findings are discussed in the text and also presented graphically in accompanying Figures. An additional section at the end also includes cross-tabulations of the data to add texture and reveal how various groups of employees responded to particular questions.

Standards of Ethical Conduct and Values

The questions addressed in this section of the survey were intended to identify employees' (1) awareness of the ethical standards contained in the Law of Government Ethics; (2) perceptions of government's role in holding employees to these standards; and (3) experience relating to the practice of key values that are necessary to help to support these standards.

As shown in Figure 1, the great majority of government employees (93%) agree that the government must hold its employees to the highest standards of ethical conduct.

Figure 1:



This finding represents the most positive employee response to any of the ethics survey's core questions. When the "agree" and "partially agree" responses are combined (for a total of 98%), it is clear that nearly all employees feel the Government of the Commonwealth of Puerto Rico has an obligation to hold its employees to the highest ethical standards.

Figure 2:

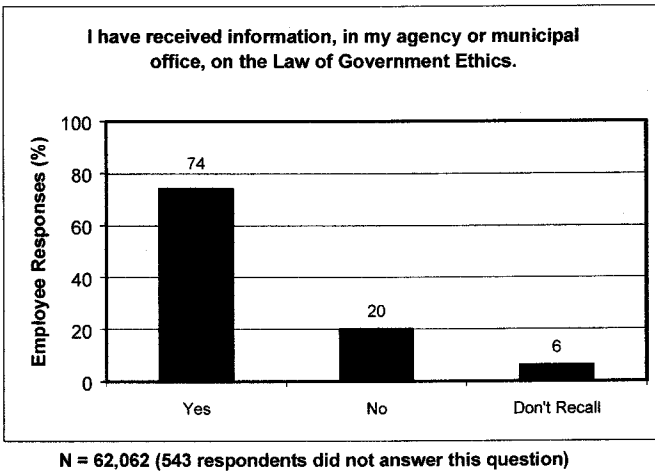


Figure 2 shows that nearly three in four (74%) respondents recall receiving information on the Law of Government Ethics.⁸ While this represents a substantial majority of government employees, one might expect these percentages to be even higher. The fact that one in five employees (20%) say they did not receive this information indicates that many government employees may not be aware of important ethical issues that relate to their work. When employees lack awareness of ethics standards, it becomes more difficult to sustain an ethical working environment. This, in turn, increases the potential challenges for all the components of the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico in maintaining the public's trust.

The survey also assessed the degree to which employees feel that the core values of honesty, respect, and trust are practiced regularly in the day-to-day activities of their agency or municipality.

⁸ An amendment to the Law of Government Ethics (2001) establishes the duty of all public servants to take 10 hours of education on ethics and related subjects every two years.

Figure 3:

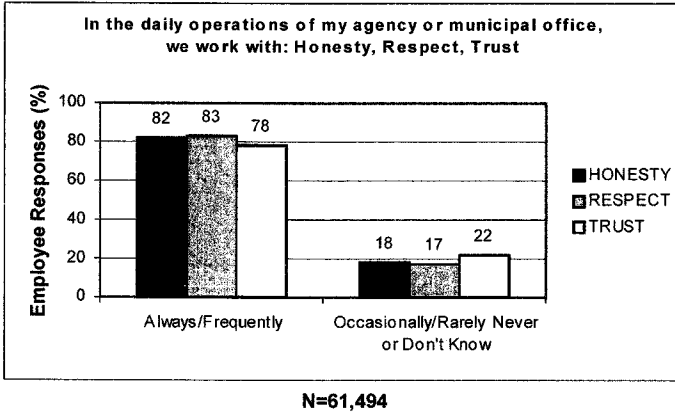


Figure 3 shows the findings from three separate questions that assessed the extent to which core values are practiced on the job. Combining the “always” and “frequently” responses yields the following percentages of employees who see these values practiced regularly. For purposes of comparison, data from the 2000 NBES are also presented.

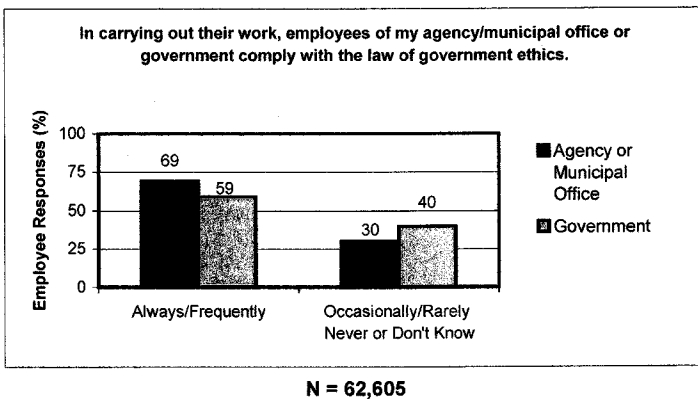
Puerto Rico	Respect (83%)	2000 NBES	Respect (71%)
	Honesty (82%)		Honesty (79%)
	Trust (78%)		Trust (70%)

The fact that roughly four out of five government employees in the Commonwealth of Puerto Rico see these values practiced always or frequently is a very positive indicator. It suggests that employees are positive about ethics in the workplace and indicates that there is a strong ethical foundation on which to build. As can also be seen, the data on values from this ethics survey are consistently more positive than those from the 2000 NBES.⁹

Figure 4 shows employee perceptions regarding compliance with the Law of Government Ethics in their agencies or municipalities.

⁹ It should again be noted that comparing the numbers of this survey with those of the NBES is only meant to provide some context for understanding the current survey findings.

Figure 4:



When the “always” and “frequently” responses are combined, we find that 69% of respondents say that employees in their own agency or municipality comply with the Law of Government Ethics and 59% say that government employees in general demonstrate such compliance. These findings appear at odds with those previously presented on ethical values. The fact that 30% of employees do not observe frequent compliance among those in their agency/municipality is certainly a cause for concern. It suggests that the actual behavior of government employees falls short of the written standards in the Law of Government Ethics.

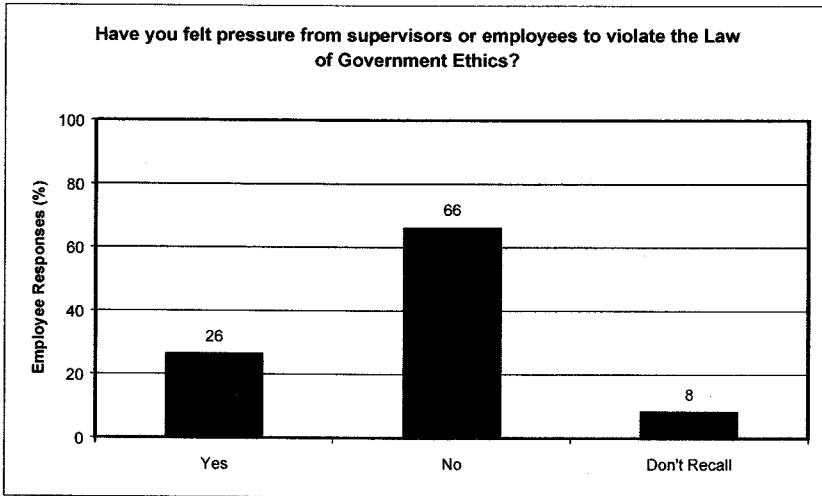
The fact that respondents perceive those in their own agencies or municipalities as more compliant (69%) than other government employees (59%) is of less concern. Perhaps due to bias, people tend to rate those in their own groups – employees whom they know and work with – more favorably than those with whom they are less familiar. What is more important is the widespread perception (40%) that many other government employees do not regularly comply with the Law of Government Ethics. This has negative implications for how employees perceive the environment for ethics in the workplace more generally.

Ethical Issues and Outcomes

This section focuses on several key ethics issues and related outcomes typically tracked by organizations. They include pressure, observed

misconduct and willingness to report such misconduct. For example, the survey identifies the extent to which employees feel pressure to violate the standards in the Law of Government Ethics and, if so, where those pressures are coming from. The survey also measures the percentage of employees who observe misconduct in the workplace and the specific types of misconduct that are most prevalent. Finally, the survey addresses the extent to which employees reported the misconduct they observed to appropriate authorities as well as the main reasons given by those who chose not to report incidents of misconduct.

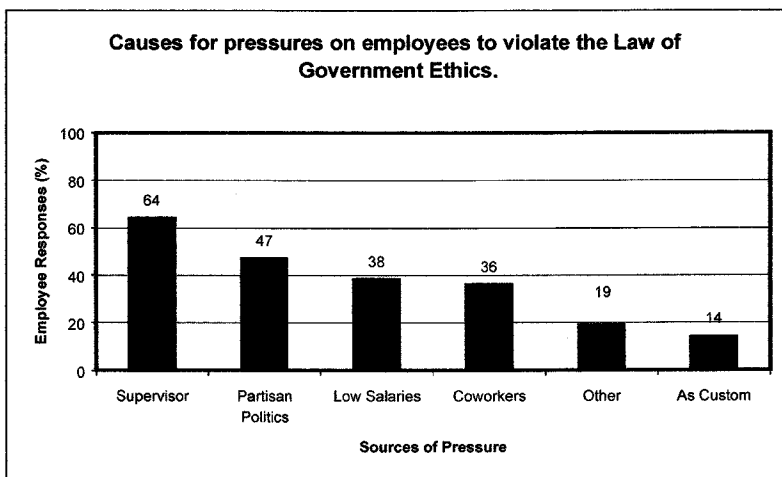
Figure 5:



N = 59,905 (2,700 respondents did not answer this question)

As shown in Figure 5, about one in four employees (26%) reported feeling pressure to violate the standards in the Law of Government Ethics. Because pressure is often an indicator of actual misconduct, it is an important area to explore in detail. In an effort to better understand where this pressure is coming from, additional questions investigated possible sources of this pressure.

Figure 6:



N = 15,284

Figure 6 shows the leading sources of pressure identified by survey respondents. These include:

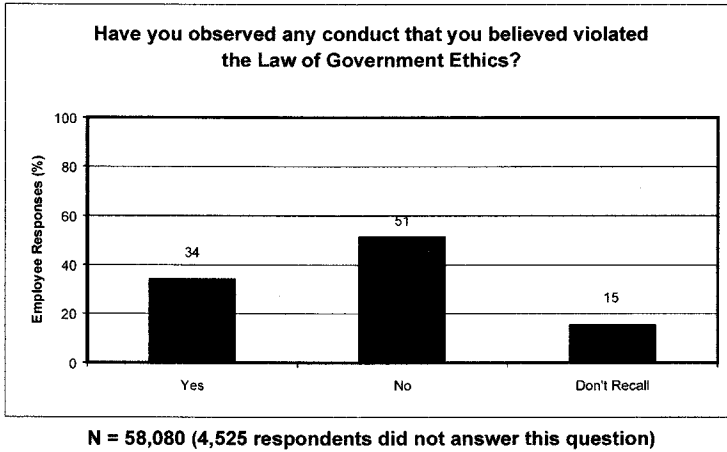
Pressure from supervisor	64%
Partisan politics	47%
Low salaries	38%
Pressure from coworkers	36%
Unspecified reasons	19%
As Custom	14%

Among those who said they feel pressure to violate ethical standards (26% as noted above), nearly two in three (64%) identified supervisors as the most frequent source of this pressure. While a certain amount of pressure from supervisors is expected because they assign work and set performance goals, the very high level found in this survey is of concern. In most organizations, management encourages employees to turn first to their supervisors with problems or concerns relating to ethics. However, such encouragement will have little effect if many employees perceive their supervisors to be a key source of ethics pressures. Therefore, while it may seem logical for employees to feel ethics pressures from their supervisors, it is not acceptable. Further research is needed to better understand the reasons for these findings.

In addition, the findings indicate that 36% of employees reported feeling pressure from coworkers to violate ethics standards. Such pressure is significant considering that employees often look to more seasoned coworkers when they have questions about appropriate workplace behavior.

To help put the preceding findings on pressure into context, the survey also asked employees if they had personally observed misconduct that violated the Law of Government Ethics.

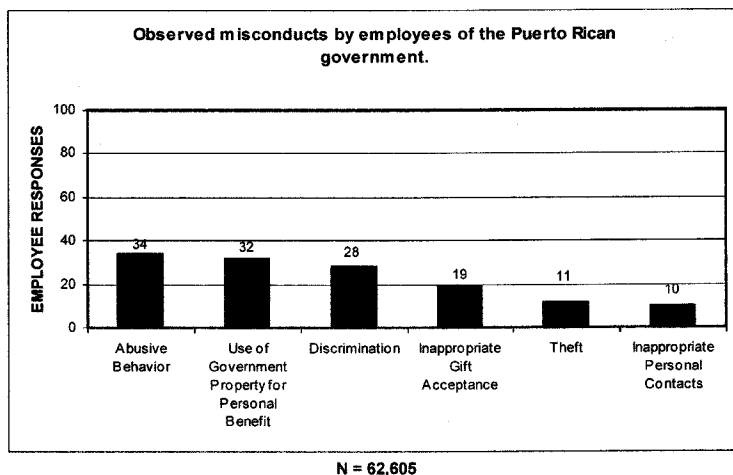
Figure 7:



As shown in Figure 8, more than one in three employees (34%) reported seeing others violate the Law of Government Ethics.¹⁰ Taken together with the findings from Figures 4 through 6, we begin to see a pattern that may be reinforcing unethical behaviors among government employees. Perceptions that many employees don't comply with the Law of Government Ethics and pressure to violate ethics standards are matched by actual observations of misconduct in the workplace. We explore misconduct in greater detail below.

¹⁰ The 2000 NBES reports a comparable 38% of employees who observed misconduct in the government sector.

Figure 8:



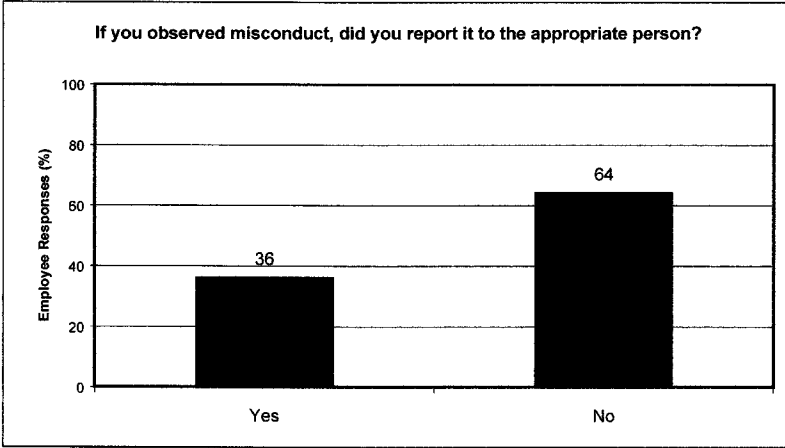
As shown in Figure 8, the leading types of misconduct observed by government employees were:

Intimidation/Abuse	34%
Personal use of government property	32%
Discrimination	28%
Accepting inappropriate gifts	19%
Theft or fraud	11%
Inappropriate personal contacts	10%

It is worthwhile to note that intimidation and discrimination are among the three most frequently reported forms of misconduct. Both of these violations deal with interpersonal respect rather than with property or money. These findings provide leadership in the various agencies and municipalities with a strategic opportunity to reinforce the importance of respect in the workplace.

Reporting of observed misconduct is another key ethics indicator within organizations. What employees do when they see behaviors that appear to violate the Law of Government Ethics is important for several reasons. Reporting is important because it is a measurable employee action relating to ethics. In addition, reporting can tell us much about how employees perceive the environment for ethics in their organizations.

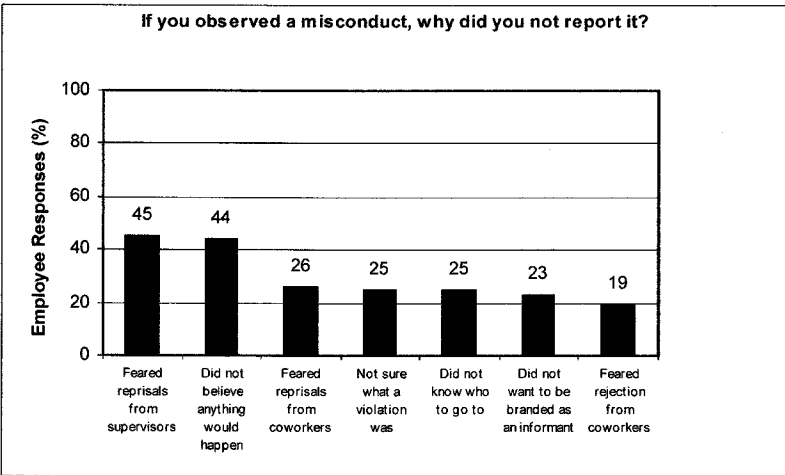
Figure 9:



N = 18,890

As shown in Figure 9, only about one in three employees (36%) who observed misconduct chose to report it. This is a relatively low rate of reporting and it raises important concerns about the risks. By way of comparison, the 2000 NBES found that 59% of government employees reported misconduct that they observed. To better understand these results, the survey asked employees who did not report misconduct about their reasons for making this choice.

Figure 10:



N = 14,120

As shown in Figure 10, the primary reasons that employees did not report misconduct include the following:¹¹

Feared reprisals from one's supervisor	45%
Did not believe there would be corrective action	44%
Fear of reprisals from coworkers	26%
Not sure it was a violation	25%
Didn't know to whom they should report	25%
Didn't want to be branded as an "informer"	23%
Feared rejection from coworkers	19%

The two leading reasons for not reporting were fear of reprisal from one's supervisor (45%) and concern that corrective action would not be taken (44%). Since supervisors are a primary contact to most employees to report misconduct, these findings may indicate the need for specific training around ethics reporting. The critical need for this leadership skill is supported by research. For example, in a 2000 study by the U.S. Office of Government Ethics, it was found that the most effective way to influence actual behavior of employees is through their immediate supervisors.¹²

Also of concern is the perception that reporting would not result in corrective action. This finding deserves attention because it suggests that employees perceive apathy among supervisors and more senior executives in dealing with issues of unethical conduct that are brought to their attention. In part, the maintenance of ethical working environments is built on employees' beliefs that if they observe and report misconduct there will be:

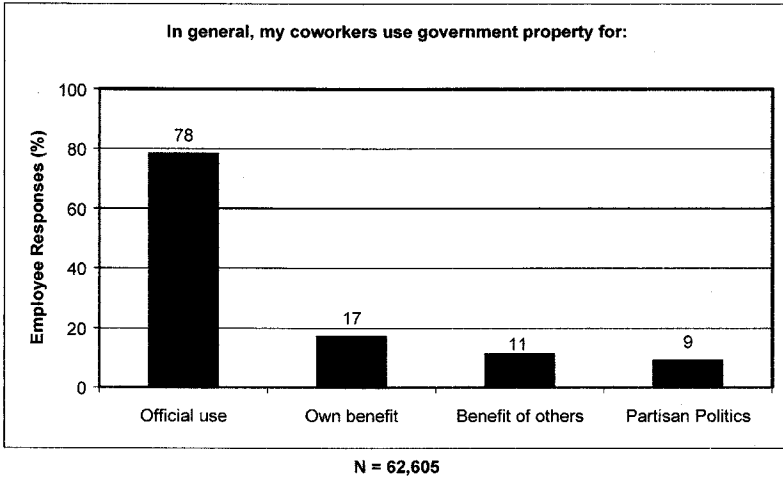
- No reprisal or retribution;
- Effective action to correct or eliminate recurrences of the misconduct;
- Effective communication that the misconduct was discovered and addressed; and
- Recognition that those who report the misconduct can do so with the full support of their organizations.

¹¹ This question was a multiple response item, where respondents were instructed to mark all answers that applied to them. Consequently, these total percentages add to more than 100%.

¹² United States Office of Government Ethics, "Executive Branch Employee Ethics Survey 2000," Washington, D.C., p. 41.

The final issue in this section addresses how employees perceive their coworkers' use of government property.

Figure 11:



In nearly every government entity there are strict prohibitions against using government property/funds for any use other than one's governmental duties. But, as shown by the data presented in Figure 11, these regulations are often perceived to be violated.¹³ About one in six employees (17%) stated that their coworkers misappropriate government property/funds for personal benefit. If employees also perceive that such violations go unpunished, it may reinforce the notion that other types of unethical behavior are also tolerated in the workplace. This is sure to negatively impact the overall environment for ethics, as will be discussed in detail in the next sub-section.

Environment for Ethics

In order to have an organizational culture that encourages ethical behavior, employees must feel that they can report misconduct confidentially and without fear of reprisal by management or other employees. In order to assess the culture surrounding the issue of

¹³ Because the data in Figure 11 are from a survey question to which multiple responses were permitted, the percentages total more than 100%.

reporting, additional questions were designed to probe how employees felt that management and coworkers would respond to reports of misconduct.

Figure 12:

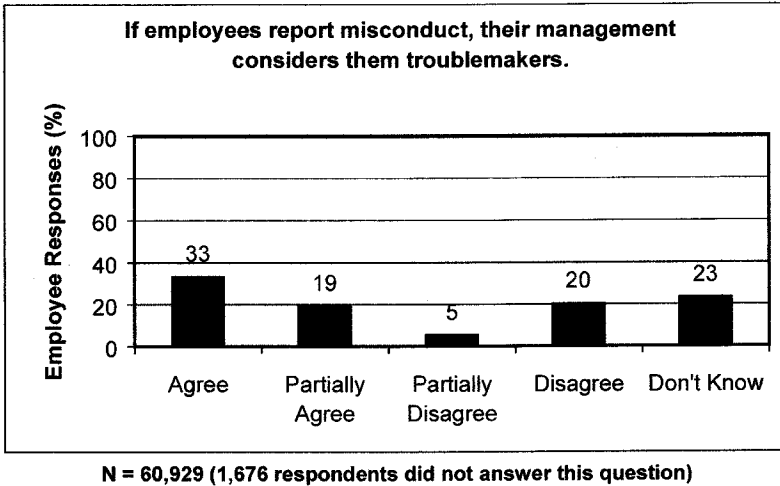
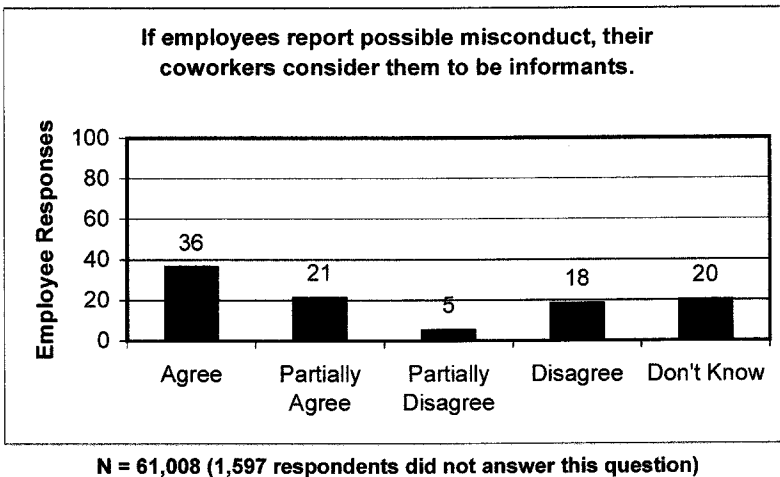


Figure 13:



As shown in Figures 12 and 13, more than half of all employees either “agree” or “partially agree” that those who report misconduct will be viewed as troublemakers by management (52%) or informants by their coworkers (57%). In other words, the majority of employees do not

trust that either management or coworkers will respond positively to reported misconduct. Rather, the culture around reporting in the government is perceived as one in which those who report misconduct feel threatened.

Figure 14:

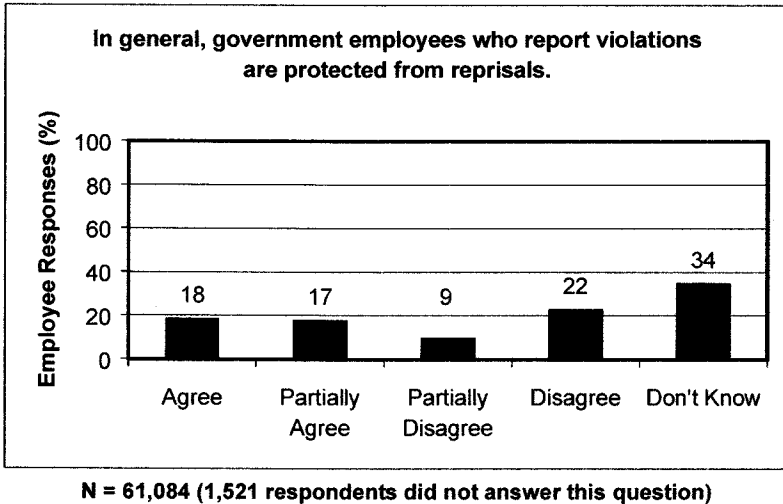


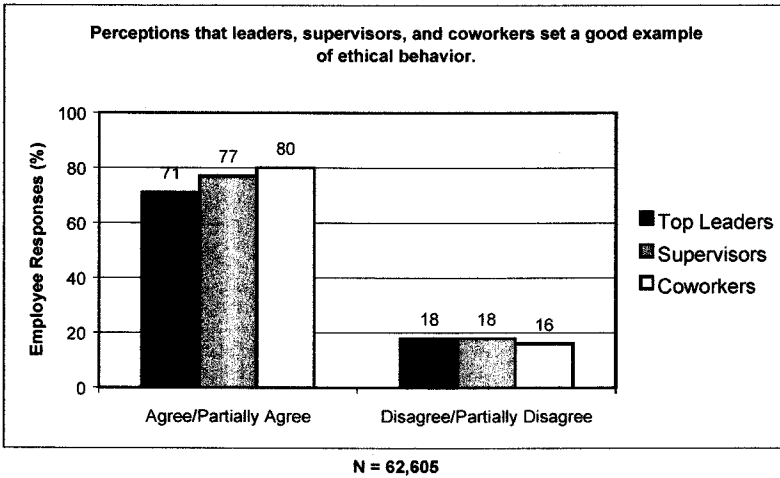
Figure 14 shows that only 35% of respondents either “agree” or “partially agree” that those who report ethics violations will be protected from reprisals. This is further evidence demonstrating the negative environment that employees perceive for reporting misconduct. It fits with findings from Figures 12 and 13 as well as those reported in Figure 10. The prevalence of this pattern indicates the need for leadership to make it a priority for immediate improvement as well as additional study.

Another consideration when evaluating an ethical environment in an organization is whether employees view their leaders, supervisors, and coworkers as ethical role models. It is also important to know whether or not employees feel that their agency/municipality promotes a positive ethical climate and, if not, how the ethical environment can be improved.

Research reveals that ethical role models at all levels within an organization are important in helping to foster more ethical working

environments.¹⁴ At different times, employees may look to senior executives, their supervisors and their coworkers for cues in making appropriate decisions or taking particular actions. Therefore, one of the most effective ways for leaders and other employees to support ethical behavior in the workplace is to model those behaviors and attitudes they want others to display.

Figure 15:

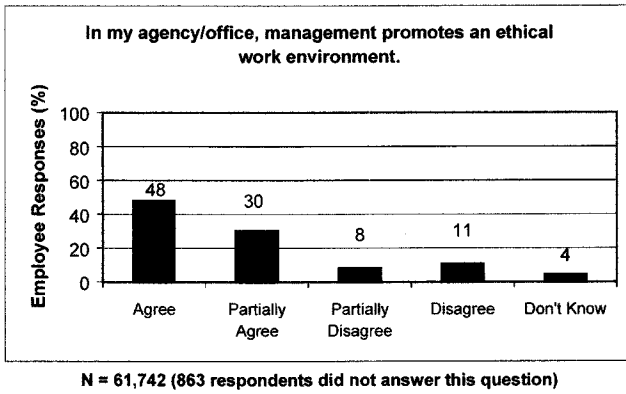


As shown in Figure 15, findings for ethical modeling are generally positive, but still leave substantial room for improvement. Among the three employee groups, coworkers were viewed as most likely to model ethical behavior (80%), followed by supervisors (77%) and senior leaders (71%).¹⁵

¹⁴ See The 2000 National Business Ethics Survey, Ethics Resource Center, Washington, D.C.

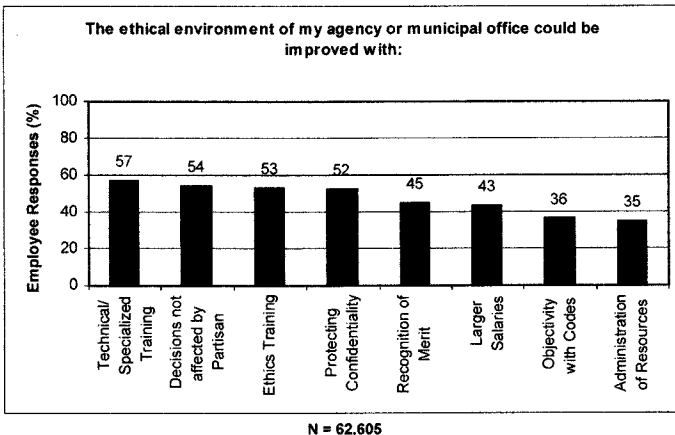
¹⁵ It is worth noting that a substantial percentage of employees (11%) said that they "didn't know" whether top leaders set a good example of ethical behavior.

Figure 16:



Given some of the previously reported concerns about the ethical environment, it is encouraging to find that 78% of employees either “agree” or “partially agree” that their agency does in fact promote an ethical work environment (Figure 16). On one hand, this finding implies that employees are positive about ethics in the workplace. However, the fact that this *general* finding is somewhat at odds with many of the specific *findings* reported previously (e.g. misconduct, pressure, reporting) suggests the following interpretation. Employees appear to be more positive about their agencies/municipalities when they are describing general characteristics but more critical when asked to describe particular ethical practices. This indicates that employee responses to the latter questions provide a more accurate picture of the ethical environment.

Figure 17:



In order to better understand employees' perceptions of their ethical work environment, it is helpful to consider how they believe it could be improved. Survey respondents were given a list of possible strategies and instructed to select those that, in their opinion, would improve the environment for ethics in their organization. Their responses are shown graphically in Figure 17 and reproduced below:

Technical training	57%
Decisions not affected by partisan politics	54%
Ethics training	53%
Protecting confidentiality of those reporting	52%
Recognition of merit	45%
Larger salaries	43%
Objective application of codes of conduct	36%
Administration of resources	35%

A key finding is that, in two of the top three responses, employees identified training as a means to generate such ethics improvement. In fact, respondents placed "larger salaries" below categories such as training, confidentiality and recognition of merit. This is particularly encouraging because these are all policies and programs that are relatively easy to implement. They do not require large-scale changes in organizational culture or revisions to existing ethics regulations.

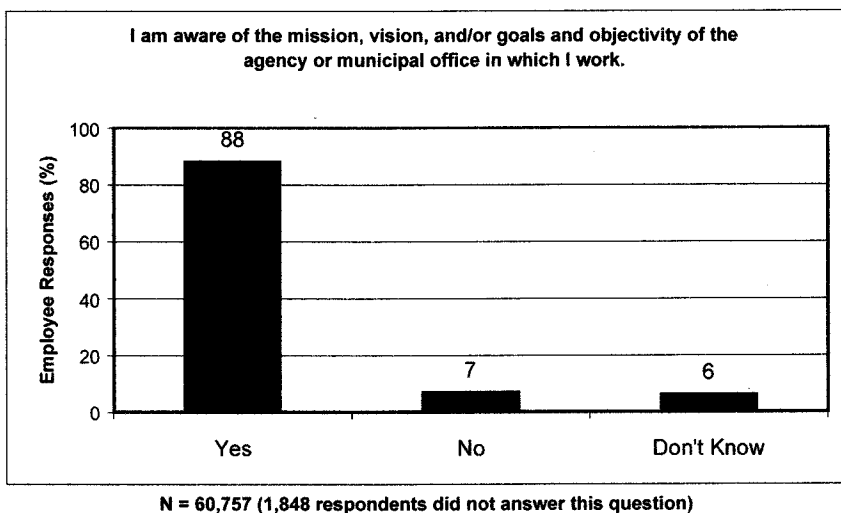
It is noteworthy that "recognition of merit" is more prized than larger salaries. Since almost all employees – public and private – believe they need larger salaries, it is rare that the desire for recognition of merit should exceed the desire for increased salary. This finding suggests a significant opportunity to tie merit to ethical behavior and to develop systems to help reinforce this.

It is also notable that 54% of survey respondents said that the ethical environment could be improved through greater independence from partisan politics. Without further inquiry, it is impossible to distinguish abusive partisan practice from what might be considered legitimate democratic exercise of control over the bureaucracy. For example, it is not uncommon for civil servants to resent changes in policy mandated by changes in political leadership. Further research must be conducted

in order to gain a deeper understanding of the role partisan politics plays in the ethical climate of the Commonwealth.

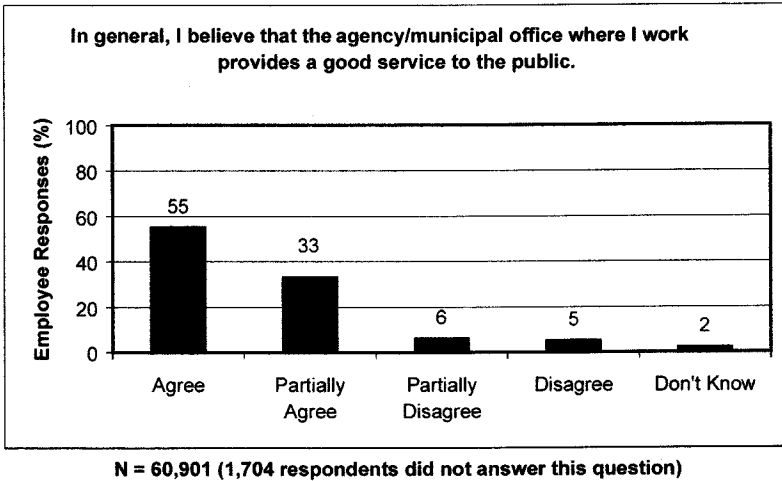
The final set of questions included in the survey were designed to assess how aware employees are of the mission of their organization and how valued they feel both as employees of their particular agency and as public servants.

Figure 18:



As shown in Figure 18, 88% of respondents say they are aware of the mission, vision, and goals of their agency/municipality. Such a clear understanding is needed if an organization wishes to establish an effective ethics program and to maintain an ethical environment. Without it, employees tend to have more difficulty in working to achieve common goals. It is also less likely that they will be motivated by the same principles.

Figure 19:



As shown in Figure 19, 88% of respondents either “agree” or “partially agree” that their organization provides good service to the public. It indicates a civil service that believes in the quality of the products it provides to the public. This is another feature upon which an ethics strategy can be built; employees can be more easily motivated to be ethical if they believe the product they provide depends on both their own and their organization’s integrity.

Figure 20:

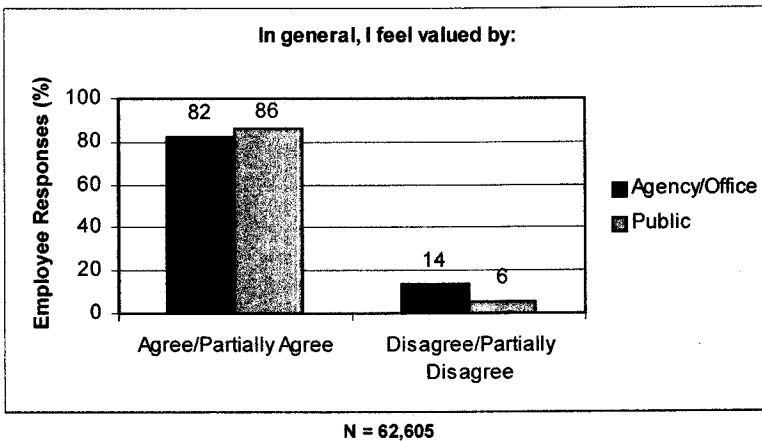


Figure 20 shows that 82% of employees either “agree” or “partially agree” that they are valued as employees by their agency/municipal

office and 86% similarly agree that they feel valued as public servants. Both sets of findings are encouraging. They demonstrate a high degree of morale among employees in the public service especially compared to parallel studies by the U.S. Federal Government.¹⁶ These findings also suggest that there is prestige to being a public servant. When combined with findings from Figure 19, they suggest a solid foundation for future ethics initiatives.

Demographics

Demographic data gathered in the survey are summarized in this section. Please note that the demographics reflect the responses of over sixty thousand government employees (N = 62,605), a substantial proportion of the total population of government employees.

Figure 21:

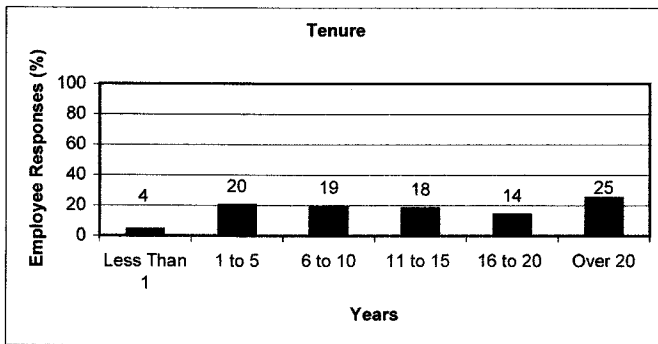
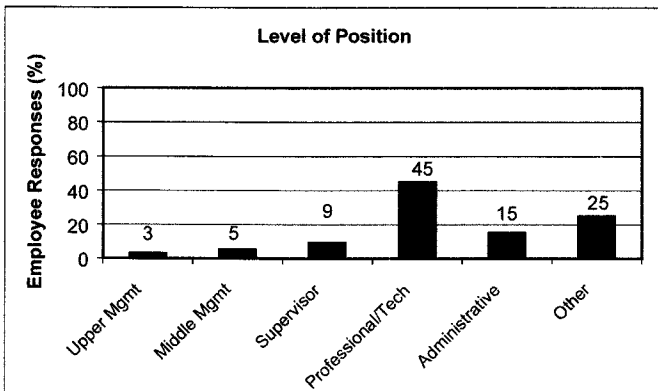


Figure 22:



¹⁶ United States Office of Government Ethics, "Executive Branch Employee Ethics Survey 2000", Washington, D.C.

Figure 23:

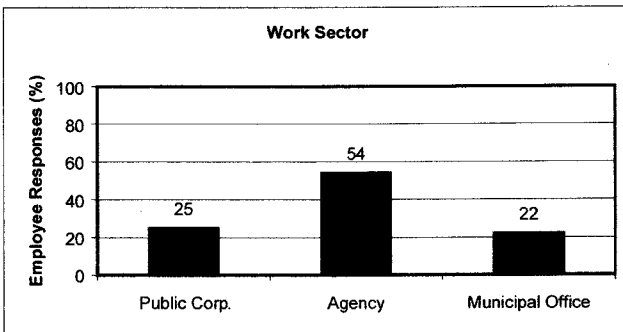
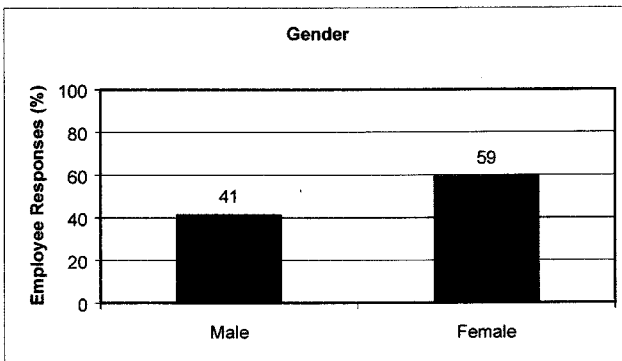


Figure 24:



Cross Tabulation Data

The data thus far has focused on public employees in the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico as a whole. Often, these overall findings can hide important differences in the ethics perceptions of particular employee groups. For example, some ethics problems and concerns may be more pronounced among non-management versus management employees or employees with less versus more tenure working within the government. To provide a more complete understanding of the data, it is important to explore whether key demographic variables make a difference.

At the outset of the survey, we gathered data on several demographic variables – gender, length of employment, type of agency and type of occupation – that were expected to demonstrate important variations in the data. However, for the majority of analyses by these demographics,

we found no meaningful differences. Those analyses that did reveal meaningful differences are presented in Tables and described in more detail within this section.¹⁷

Factors Influencing Knowledge of the Law of Government Ethics

Table 1 shows that employee tenure within the government had little impact on whether employees said they had received information on the Law of Government Ethics. The lowest percentage (72%) was found for those with tenure of less than one year and for those with 11 to 15 years of tenure. The highest percentage (76%) was found among those with over 20 years of tenure. Still, the difference between these groups was relatively minor. The importance of this null finding is that it points to a substantial percentage of employees in all tenure categories (approximately 20%) who would benefit from greater access to information in the Law of Government Ethics.

Table 1
Received information on the Law of Government Ethics * Tenure

Response	Less than 1 Year	1 to 5 Years	6 to 10 Years	11 to 15 Years	16 to 20 Years	Over 20 Years
Yes	72%	75%	73%	72%	74%	76%
No	22%	19%	21%	22%	20%	18%
Don't Recall	7%	6%	6%	6%	6%	6%

While tenure does not impact the likelihood of employees receiving information on the Law of Government Ethics, the data in Table 2 suggests job level does.

Table 2
Received information on the Law of Government Ethics * Job Level

Response	Upper Mgmt	Middle Mgmt	Supervisor	Prof/Tech	Admin	Other
Yes	91%	89%	85%	70%	82%	68%
No	7%	9%	12%	23%	14%	24%
Don't Recall	2%	2%	3%	7%	4%	8%

Table 2 shows that only 70% of “professional/technical” employees and 68% of “other” employees reported having received this information. In contrast, administrative employees (82%) and supervisors (85%) were far more likely to say they received this information. The employee groups

¹⁷ Several additional tables detailing null findings are presented in Appendix 3.

most likely to say they received this information were middle managers (89%) and upper management (91%). These findings help point to “professional/technical” and “other” employees as those most in need of resources relating to the Law of Government Ethics.

Factors Influencing Pressure to Violate the Law of Government Ethics

The data in Table 3 demonstrate that upper management employees are less susceptible to pressure from all sources as compared to lower level employees. For example, only 6% of upper management employees feel pressure from coworkers or low salaries. The percentage of employees who feel pressure from these sources is nearly double among professional/technical and administrative employees (10% to 12% say they feel such pressure). These data suggest that the view of ethics in the work environment may be more positive at the top of the organization. A possible implication is that upper management may not be aware of the ethical issues facing lower level employees and therefore may not always address such issues in a timely manner or provide sufficient resources to do so.

Table 3
Reasons why employees have felt pressure to violate the Law of Government Ethics * Job Level

9a – 9f	Upper Management	Middle Management	Supervisor	Professional/Tech	Administrative	Other
Pressure from Supervisor	10%	15%	16%	18%	17%	18%
Pressure from Coworkers	6%	7%	8%	10%	10%	11%
Low Salaries	6%	7%	11%	11%	12%	17%
Partisan Politics	8%	15%	16%	13%	14%	12%
As Custom	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Other	2%	4%	4%	6%	5%	7%

In Table 4, the sources of pressure are consistent across work sectors. Employees in public corporations, agencies and municipal offices all attributed similar amounts of pressure to each of the possible sources.

Table 4
Reasons why employees have felt pressure to violate the Law of Government Ethics * Work Sector

9a – 9f	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Pressure from Supervisor	19%	17%	18%
Pressure from Coworkers	10%	10%	10%
Low Salaries	11%	11%	17%
Partisan Politics	13%	13%	14%
As Custom	4%	4%	4%
Other	6%	6%	6%

Employees with the least amount of tenure also reported the least amount of pressure to violate the Law of Government Ethics (Table 5). For each category of pressure, fewer than 8% of employees with less than one year of tenure felt such pressure. In contrast, pressure increases substantially among employees with more than one year of tenure. For example, employees who have between 6 and 20 years of tenure in government were as much as two to three times more likely to feel pressure from various sources.

Table 5
Reasons why employees have felt pressure to violate the Law of Government Ethics * Tenure

9a – 9f	Less Than 1 Year	1 to 5 Years	6 to 10 Years	11 to 15 Years	16 to 20 Years	Over 20 Years
Pressure from Supervisor	7%	14%	20%	19%	19%	18%
Pressure from Coworkers	6%	9%	11%	10%	11%	10%
Low Salaries	6%	10%	14%	13%	13%	12%
Partisan Politics	4%	9%	15%	14%	15%	15%
As Custom	2%	3%	4%	4%	4%	4%
Other	3%	5%	6%	6%	6%	5%

These results are in line with previous research,¹⁸ which has also found higher levels of pressure with increasing employee tenure in their organizations. There are a number of potential explanations for this pattern of results. One possibility is that as employees gain experience in their agencies or municipal offices, they may rise to higher positions of

¹⁸ The 2000 NBES found that 10% of employees with less than one year of tenure reported pressure from top management to compromise ethics standards, compared to 41% of employees with six or more years of tenure.

responsibility where they are exposed to increased pressures to violate ethics standards. Another possibility is that those with greater experience are simply more knowledgeable about the Law of Government Ethics and are therefore more aware when pressures would require them to violate related standards. Further research may be needed in order to explain this pattern of findings more definitively.

It is worth noting that the ethics survey found no substantial differences in perceived pressure by gender for any of the key factors that affect an organization's environment for ethics.

Table 6
Reasons why employees have felt pressure to violate the Law of Government Ethics * Gender

9a - 9f	Male	Female
Pressure from Supervisor	19%	16%
Pressure from Coworkers	9%	11%
Low Salaries	15%	11%
Partisan Politics	15%	12%
As Custom	5%	4%
Other	6%	5%

For example, as shown in Table 6, roughly equivalent percentages of men and women reported feeling pressure from each of six possible organizational sources covered in the survey. Similarly, there were no substantial differences in survey responses between men and women on survey questions relating reporting misconduct and perceptions of feeling valued as employees and public servants.¹⁹ These findings are consistent with other major ethics research studies, which have also failed to find gender differences along main points of interest.²⁰

Factors Influencing the Decision to Report Misconduct

The only demographic variable in the ethics survey that demonstrated a strong relationship with reporting of misconduct was employee job level.

¹⁹ See Appendix 3, Tables 1 & 2 for these null results.

²⁰ No substantive gender differences were found in the 2000 NBES.

Table 7
Reporting of observed misconduct * Job level

Response	Upper Mgmt	Middle Mgmt	Supervisor	Prof/Tech	Admin	Other
Yes	58%	48%	44%	35%	35%	32%
No	42%	52%	56%	65%	65%	68%

As shown in Table 7, nearly three in five upper management employees (58%) said that they reported the misconduct that they observed to an appropriate person. This compares with less than half of middle managers (48%) and supervisors (44%). Those least likely to report misconduct were non-management employees. Only about one in three non-management employees reported misconduct in each of the following groups: professional/technical employees (35%), administrative (35%) and other (32%).

Table 8
Employees who report misconduct are protected from reprisals * Work sector

17 a-e	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Agree	17%	16%	25%
Partially Agree	18%	18%	16%
Partially Disagree	9%	10%	8%
Disagree	23%	24%	19%
Don't Know	33%	33%	33%

As seen in Table 8, municipal employees were the group most likely to agree that those who report misconduct are protected from reprisals. More than two in five (41%) municipal employees either “agree” (25%) or “partially agree” (16%) with the statement that those who report are protected, as compared with 34% of employees in agencies and 35% of those in public corporations.

Table 9
I feel valued by the people as a public servant * Work sector

26 a-e	Public Corporation	Agency	Municipal Office
I Agree	63%	64%	75%
I Partially Agree	21%	21%	15%
I Disagree	3%	4%	4%
I Partially Disagree	4%	4%	2%
I Don't Know	9%	8%	6%

As shown in Table 9, employees in municipal offices were also the most likely to report feeling valued as public servants. Three in four municipal employees (75%) agreed that they are valued as public servants, as compared with 64% of employees in agencies and 63% of those in public corporations. These differences are less pronounced if we combine both agree and partially agree responses.

However, the results presented in Tables 8 and 9 are not consistent for all ethics survey questions. In most cases, we find no substantial differences between the perceptions of employees in municipal offices, agencies or public corporations.²¹ In other cases, the trends are reversed with those in municipal offices providing the least favorable responses.

Table 10
Use of public property and funds * Work Sector

14 a-d	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Official Use	78%	81%	74%
Partisan Politics	8%	8%	13%
Own Benefit	18%	16%	18%
Benefit of Others	11%	11%	15%

For example, the data in Table 10 show that municipal employees report the lowest percentage of public funds going to official use (74%) as compared with agencies (81%) and public corporations (78%). The table also shows that perceptions that public funds are used for partisan politics and the benefit of others are also substantially higher among municipal employees.

Other Demographic Trends

As reported in Table 5, employees with the least amount of tenure reported the least pressure to commit misconduct. This finding represents a broader trend in which less tenured employees often show more positive views of ethics in their organizations. Upon further exploration, this relationship also appeared for several other key factors assessed by the survey.

²¹ For example, we found no substantial differences in findings relating to observed misconduct, reporting of misconduct, compliance with the Law of Government Ethics and feeling valued by one's agency. These null results are provided in Appendix 3, Table 3-6.

For example, as shown in Table 11, employees with less than one year of tenure observed far less misconduct (17%) than did employees with 1 to 5 years (29%), 6 to 10 years (36%) or more tenure.

Table 11
Observed Misconduct * Tenure

Response	Less than 1 Year	1 to 5 Years	6 to 10 Years	11 to 15 Years	16 to 20 Years	Over 20 Years
Yes	17%	29%	36%	37%	38%	36%
No	70%	57%	48%	49%	48%	49%
Don't Recall	13%	14%	16%	15%	15%	15%

Table 12
Utilization of Public Property and Funds * Tenure

14a-d	Less Than 1 Year	1 to 5 Years	6 to 10 Years	11 to 15 Years	16 to 20 Years	Over 20 Years
Partisan Politics	3%	6%	10%	10%	10%	9%
Own Benefit	9%	14%	19%	18%	19%	17%
Benefit of Others	7%	11%	12%	12%	13%	11%
Official Use	83%	81%	78%	78%	77%	77%

Additionally, employees with longer tenure were between two and three times more likely to report that their coworkers misuse public property and funds than were employees with less than one year of tenure (Table 12).

Again, these findings can be explained in a variety of ways. New employees may not be sure which behaviors constitute misconduct, simply because they lack sufficient knowledge about the Law of Government Ethics. It is also possible that such employees are so focused on learning their jobs and the social dynamic of the organization that they simply do not notice as many violations as employees with longer tenure. Further research may be useful to better understand the perspective of newer employees.

Table 13
I feel valued as an employee of my agency * Tenure

27 a-f	Agree	Partially Agree	Partially Disagree	Disagree	I Don't Know
Less than 1 Year	65%	23%	4%	3%	5%
1 to 5 Years	54%	28%	6%	8%	4%
6 to 10 Years	50%	29%	7%	10%	4%
11 to 15 Years	51%	28%	7%	9%	5%
16 to 20 Years	53%	29%	6%	8%	4%
Over 20 Years	58%	26%	5%	7%	4%

Finally, government employees with the least tenure also feel more valued by their agencies as compared to employees with longer tenure. As shown in Table 13, 65% of respondents with less than one year of government service agreed that they felt valued by their agencies. This percentage dropped considerably as employees spent more time in their organizations. However, tenure had no relationship with feeling valued as a public servant.²²

²² See Appendix 3, Table 7 for more detailed results.

PART THREE– CONCLUSIONS

Overview

The conclusions presented in this section are based on our integration of key findings from the ethics survey data. It is important to note that some conclusions flow from a series of findings while others may derive from a single item.

As with the findings presented in Part 3, the conclusions in this section are organized into three sub-sections according to the key topic areas upon which this assessment focused. These are:

- Standards of ethical conduct and related values,
- Ethics issues and outcomes, and
- The environment for ethics.

Each of these sub-sections is further organized by related themes from the survey. For each theme we present information relating to best practices based on ERC's experience in the business ethics field²³ followed by conclusions from the data. The best practice examples help to provide context for understanding how the survey data are interpreted in the conclusions.

Standards of Ethical Conduct and Related Values

Standards and Values in the Workplace

Best Practices

Two operational dimensions tend to characterize the most effective ethics programs in comparable governmental organizations. Effective organizations typically demonstrate strong commitments to (1) operate within the law and (2) adhere to the highest ethical standards.

²³ The ERC has extensive experience based on its ethics consulting work with hundreds of organizations over the past 20 years.

While other core operational principles may vary across government agencies and functional areas, commitments to legal compliance and public trust are nearly universal among the operational best practices in government. As one would expect, public trust is itself founded on the more commonly cited core values such as: honesty, integrity, respect, fairness and trustworthiness. We have appended public service codes of conduct from Great Britain and Japan to provide useful examples.²⁴ Both of these codes begin with core values.

Conclusions from the Data

Operational values (e.g. honesty, respect, trust)²⁵ in the Government of the Commonwealth of Puerto Rico exist in a context framed by a significant employee expectation that government has an obligation to hold its employees to the highest ethical standards. The findings show that 93% of respondents say they believe that government must hold its employees to the highest ethical standards (see Figure 1). Such strong agreement is encouraging. It suggests that employees are positive about ethics in government and that there exists a solid foundation upon which to build a more comprehensive ethics strategy.

There is widespread understanding that values such as honesty, respect and trust are often basic conditions for employees to do their jobs well. With that said, responses to this ethics survey indicate that a clear majority of employees – about 8 out of 10 – see these values practiced either “always” or “frequently” (see Figure 3) in the workplace. These survey results are again quite encouraging and compare favorably with findings from the 2000 NBES.

In an organization where 93% of the employees believe it is the organization’s obligation to hold employees to the highest ethical standards, leadership should work to create an ethical climate/culture where the aforementioned ethical values are perceived to be truly operational by all employees. The key point is that while ethics is the responsibility of employees at all levels, it remains leadership’s role to take the lead in fostering this environment.

²⁴ See Appendix 7.

²⁵ Honesty, respect, and trust are “operational” in the sense that – in work environments – such values make it possible for employees to have positive interactions that enable them to do their jobs effectively.

Another critical practice that was examined in the ethics survey was compliance with the Law of Government Ethics. Here the findings were less positive. Only 69% of employees said that their agency or municipality “always” or “frequently” complies with the Law of Government Ethics. In addition, only 59% believed that government employees in general demonstrate compliance.

What is not clear is whether the lack of compliance observed by survey respondents has to do with conscious violations by employees or unfamiliarity with the Law of Government Ethics. A lack of information about ethics policies by employees could certainly result in a variety of misunderstandings relating to ethics violations. But the data do not discount the possibility that respondents’ views reflect conscious employee decisions to disregard the Law of Government Ethics. It is important to note that either explanation would indicate a problem area in need of attention; what would differ are the specific recommendations to which each separate explanation would point. To better distinguish between the two possible explanations offered here, further research is required.

Ethical Issues and Outcomes

Pressure to Violate Ethical Standards

Best Practices

Perceived pressure among employees to violate ethics standards is often symptomatic of deeper organizational problems and related risks. When pressures to violate standards are present, they generally reflect two main employee beliefs: (1) bosses and/or organizations require such behavior and/or (2) they will be viewed negatively or suffer related job consequences if they don’t give in to this pressure. Both of those beliefs reflect problems within the work environment such as ineffective ethical supervision and leadership. While it is natural for organizations to push their employees toward greater productivity, leaders and supervisors must also be clear that such improvements cannot come at the expense of the organization’s ethical standards.

Conclusions from the Data

The survey provides evidence that a portion of employees perceive pressure to violate the ethical standards set out in the Law of Government Ethics. Specifically, more than one in four survey respondents (26%) report having personally felt such pressures (see Figure 5). By far, employees report that the greatest source of such pressures comes from their immediate supervisors. Nearly two in three employees (64%) who feel pressure identify their supervisor as a source (see Figure 6). As might be expected, the employees in upper and middle management are less likely to say that they feel pressure than those in lower level positions.

As noted previously, supervisory pressure is often related to performance goals and measures of employees' productivity in their particular jobs. Such pressure may be enhanced due to *work pressures* – feeling that one has too much work – and *time pressure* – feeling one does not have enough time to complete tasks. In some cases, pressure results from problems in the interpersonal relationship between a supervisor and the particular employees that they supervise. If these relationships are strained, or if employees feel mistreated, they may be more likely to perceive such pressure.

Some supervisory pressure is appropriate – employees should be encouraged to maximize their efforts in order to meet productivity goals. But when it crosses over into perceived pressure to violate ethics standards there are usually other issues involved. In many cases, problems stem from a lack of information or training in key areas including:

- Supervisory skill to recognize appropriate boundaries when encouraging employees to perform to the best of their abilities;
- Knowledge to enable employees to distinguish between behavior that is unethical and behaviors that are merely disliked;
- Effective communication channels that allow employees to raise their concern directly with their supervisors; and
- Alternate processes and mechanisms – in addition to supervisors – to enable employees to discuss the pressures that go beyond what they feel is reasonable or acceptable.

In addition to supervisory pressures, it is also important to note that more than one in three employees (36%) identified coworkers as a key source of pressure to violate ethics standards.

Reporting of Misconduct

Best Practices

An effective reporting system should meet at least four criteria. It should be:

- Well publicized,
- Easy for employees to use,
- Safe for employees to use, and
- Capable of delivering information to those who can investigate and act on it.

In most cases, the first point of contact in a reporting system should be an employee's immediate supervisor, which makes sense since employees are already used to delivering work-related information to their supervisors.²⁶ The main exception is for cases in which a supervisor is either known or suspected to be part of the problem. If employees find that discussion with their supervisor fails to resolve an issue, a second option is to report the suspected misconduct through a centralized telephone "help line."

An effective reporting mechanism must be supported by a communication strategy that: (1) keeps employees informed about the reporting process; (2) emphasizes the importance and value of reporting to the organization; and (3) reinforces the individual employee's responsibility to report. Organizations can approach such communication in a variety of ways. For example, some organizations publicly highlight how particular reports of misconduct have bettered the organization by helping to uncover and address the causes of unethical and potentially damaging patterns of behavior.

²⁶ In fact, research suggests that organizations that do not actively encourage employees to first report misconduct to their supervisor may risk undermining the authority of supervisors. See Joseph, J. 2002. Integrating business ethics and compliance programs: A study of ethics officers in leading organizations. *Business and Society Review*, 107:3, 309-347.

Fundamentally, reporting should be viewed as only one of many components in a larger ethics function that provides guidance to employees on how to identify ethical dilemmas and/or compliance related issues, make appropriate judgments and follow through on them to take appropriate action.

In organizations with effective reporting systems, we would expect reports of misconduct to decline over time. Concurrently, we might expect that calls seeking guidance or advice about ethics issues would increase. Calls for ethics advice or guidance can therefore be viewed as an indicator of an organization's ability to address misconduct proactively. An increase in these calls suggests that ethics communications efforts are working and that employees trust the organization sufficiently to use the advice line.

Conclusions from the Data

The fact that only about one in three employees (36%) who observed misconduct reported it indicates a matter of concern to be acted upon (See Figure 9). It suggests that a variety of potential risks from unethical conduct may go undetected because employees who have observed them choose not to report what they know. The key question is why so many employees do not report.

The survey findings suggest that a number of different employee concerns are responsible for the low levels of reporting. The main reasons given by those who observed but did not report misconduct were:

- Fear of supervisory reprisal (45%)
- Concern that nothing would be done (44%)
- Fear of reprisal from coworkers (26%)
- Uncertainty as to what the ethical standard really was (25%)
- Fear of being labeled an informer (23%)
- Fear of rejection by coworkers (19%)

²⁷ The two reasons most commonly given for failing to report are (1) a belief that nothing will be done and (2) fear of retaliation (U.S. Merit Systems Protection Board, "Whistleblowing in the Federal Government: An Update," October 1993, p. 13).

As can be seen, the top two reasons for not reporting were the fear of reprisal from supervisors and the concern that nothing would be done. These findings are somewhat different from other studies²⁷ in that supervisory pressure is not usually the leading cause for failure to report. Yet, these findings are absolutely consistent with the findings for high supervisory pressure reported earlier in this section. The pattern that begins to emerge is that for many employees, supervisors represent impediments rather than resources or models for ethical behavior.

It is also a further matter of concern to be acted upon that nearly one out of every two employees (44%) believes that nothing would be done if they reported misconduct. Within any organization, it is not only essential to build and sustain the perception that reporting misconduct is an employee's responsibility, but that doing so will result in the organization effectively addressing the concerns being reported.

Although other reasons for not reporting misconduct were given less often than the top two, their percentages are still substantive. For example, more than one in four employees (26%) identified fear of reprisals from coworkers as a reason for not reporting. In addition, 25% of employees who observed misconduct said that they did not know to whom they should report it. On the surface, this finding would seem to suggest a training issue. But further research may be needed to understand the reasons for this finding and to develop an appropriate strategy to address it.

The high percentage of employees who said they didn't report misconduct because of a concern that "nothing would be done" justifies the need for further research to better understand this issue.

Environment for Ethics

Communicating Core Values to Employees

Best Practices

²⁸ Joseph, J. 2002. Integrating business ethics and compliance programs: A study of ethics officers in leading organizations. *Business and Society Review*, 107:3, 309-347.

Our experience and research²⁸ in business ethics suggests that organizational values are communicated in at least three different ways: (1) an organization's formal statements and documents (2) its formal ethics systems and (3) the informal actions of employees including senior executive, supervisors and coworkers/peers. Each of these is addressed in turn.

1. The formal ethics statements of an organization include its values statement, code of conduct, policies and procedures, in-house communications (such as employee newsletters) and external communications (such as speeches, press releases, and public service announcements). Effective ethics statements and more thorough ethics documents serve several functions simultaneously. First, they raise employees' awareness of relevant compliance rules and regulations and provide greater access to resources for interpreting them. Second, they help to define a shared and consistent set of expectations for employee behavior on the job. Finally, they serve as tangible reminders of an organization's commitment to ethical practices. In this capacity, they may also commit organizations to particular courses of action during crisis events.²⁹
2. Formal ethics systems are defined by what organizations choose to measure and reward in terms of ethics-related behavior, as well as what they punish or overlook. In many ways, formal systems build on the content of the ethics statements and documents described above. The important distinction between the two is that effective ethics systems are designed to ensure that organizations actually put their stated values into regular practice. Examples of formal ethics systems include: dedicated telephone lines where employees can seek ethics advice or report misconduct anonymously; mechanisms for investigating reports of misconduct and disciplining violators; organized approaches to delivering ethics training and other means for regularly delivering ethics communications.

²⁹ One frequently cited example is the response of Johnson and Johnson to the Tylenol crisis. Williams, O.F. & Houck, J.W. (Eds.). (1992). *A Virtuous Life in Business: Stories of Courage and Integrity in the Corporate World*. London: Rowman & Littlefield.

³⁰ As noted previously, informal communications occur through personal relationships or interactions with others.

³¹ Loe, T.W., Ferrell, L., & Mansfield, P. 2000. A review of empirical studies assessing ethical decision making in business. *Journal of Business Ethics*, 25: 185-204.

3. Many researchers believe that the informal communications³⁰ around ethics that occur in organizations can be as important as formal statements and systems in influencing employee behavior.³¹ The informal communications within an organization include the information and examples that employees are regularly exposed to through their interactions with others in their organizations. In particular, employees are likely to learn about the ethical norms of an organization by observing the actions of their leadership, supervisors and peers. Many employees will interpret the examples of ethical decisions and actions that they see around them as reflections of an organization's priorities and preferences.

Key best practices include leaders, supervisors and coworkers who – through their emphasis on ethics dialogue – encourage employees to view ethics as a legitimate topic of conversation in the workplace. One way that leaders and supervisors in particular can help initiate such dialogue is by actively discussing their own ethical reasoning and problem solving. Such practices send the message to employees that the process in making decisions at work is as important as the outcome. In summary, by modeling, encouraging and supporting ethical behavior, leaders, supervisors and coworkers can help to reinforce attention to ethics in the overall work environment.

Conclusions Drawn from the Data

In many ways, employees are in an ideal position to evaluate the informal ethics practices within their organizations. They experience these practices first-hand simply by going to work every day. In this survey, employee agreement regarding the modeling of ethical behavior by executives (71%), supervisors (77%) and coworkers (80%) suggests a reasonably strong foundation on which to build a more comprehensive ethics program (see Figure 15). At the same time, nearly one in three employees (29%) felt that top executives either did not model ethics (18%) or said that they did not know (11%) – a finding that indicates room for improvement. Findings related to the practice of values like honesty, respect and trust (roughly 8 in 10 employees feel

these values are practiced always or frequently) closely approximate those for ethical modeling, again suggesting a solid basis on which to build.

At the same time, the data show that 26% of all employees feel pressure to violate ethics standards and that many who feel pressure attribute it to their supervisor (64%) and coworkers (36%). Such findings around pressure help to demonstrate why any effort to improve ethics practices within the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico must take into account the key role of informal communications relating to ethics.

Findings from several survey questions also shed light on employee perceptions of the formal ethics statement and systems of the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. For example, approximately three out of four employees (74%) said they had received information on the Law of Government Ethics (see Figure 2). Thus, communications on ethics – while still in progress – have nonetheless achieved substantial coverage to date. Three other findings are also encouraging. These include:

- Widespread employee awareness (88%) of the mission, vision, goals and objectives of individual agencies and offices (see Figure 18);
- Employees' agreement that their agencies provide an important public service (88% – see Figure 19); and
- Employees' perceptions that the public respects public servants (86% – see Figure 20).

Taken together, these findings suggest that there exists a solid foundation on which to grow the ethics program.

At the same time, the findings indicate that at least one key ethics system – that for reporting ethics violations – may not be working effectively. Only 35% of employees agree that those who report ethics violations are protected from reprisals (see Figure 14). This finding suggests that employees do not trust the current reporting systems

available to them. As discussed previously in the sub-section on reporting, it also helps to explain the low percentage of employees (36%) who actually report the misconduct that they observe (see Figure 9). More research will be needed to explore issues around reporting.

Ethics Training

Best Practices

Our experience suggests that employee ethics training should address at least the following key topic areas:

- The compliance obligations of government employees;
- The mission, vision, values and goals of the organization and how they interrelate;
- How to recognize ethical challenges and dilemmas when they arise;
- How to improve ethical moral reasoning and decision making;
- How to seek guidance when facing ethical uncertainties;
- How to report ethical misconduct and why it is an employee's responsibility to do so; and
- The systems that the organization has created to investigate alleged ethics violations, discipline violators and protect those who report misconduct from reprisal.

Current research³² also suggests that specific ethics training at the executive level is often needed to: (1) address the roles and responsibilities of senior leadership; (2) highlight the need for leaders to set ethics expectations and priorities with their immediate subordinates and (3) encourage leaders to be proactive in reinforcing ethical standards through their own visible actions.

Conclusions Drawn from the Data

This survey did not specifically ask employees to evaluate the effectiveness of ethics training, however, the evidence gathered from a

³² Trevino, L., Hartman, L. and Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review* 42(4).

variety of questions suggests that the current training strategy is effective in raising employee awareness of the Law of Government Ethics. As discussed earlier in this section, the survey also identifies a number of potential risk areas that would be good candidates for additional ethics training. For example, the survey results suggest that some supervisors and managers may need additional ethics training to develop the skills to:

- Set clear ethical boundaries;
- Provide concrete ethical guidelines to employees;
- Model and encourage appropriate reasoning and decision making when employees face ethical challenges; and
- Establish an ethical work environment where the consideration and resolutions of ethics issues is understood and considered a routine element of every employee's job.

Concluding Summary

Ethics systems are dynamic. Even the best programs must constantly be re-examined to understand the shifting problems that public servants face and revised to focus new efforts strategically. The results of this survey provide an opportunity to identify and resolve such issues within the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. The leadership of the OGEPR should be applauded for its vision in undertaking this critical assessment.

The Commonwealth of Puerto Rico is facing common challenges of organizational ethics. Perhaps the most important point to make is that the issues that have surfaced through this process are not unique to the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. They are familiar concerns – ones that can be addressed, improved upon and eventually resolved.

Ethics management processes require constant individual and institutional analysis and reflection. The agencies that comprise the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico have a unique opportunity to develop the essential components of an ethical workplace culture. This type of initiative needs to

incorporate system-wide improvements. It is also important to emphasize that the problems surfaced here are not primarily employee problems. They are systemic problems that must be addressed at all organizational levels – from employees in the most senior positions to those on the front lines.

What is needed, therefore, is a concerted, strategic approach to address *formal* ethics statements and systems as well as the *informal* channels through which ethical values and standards are communicated. This is an opportunity to build upon existing strengths while addressing current critical issues. Some of these the OGEPR can address alone, while others will require cooperation from other agencies or departments.

What is clear from the data is that the public servants believe in the obligation to be ethical and want to work in ethical environments, but they need more information, resources and the full commitment of leadership to create an ethically nurturing environment. Such an environment will reinforce employee beliefs that doing the right thing is appropriate and that those who violate the Law of Government Ethics will be punished. Leadership needs to both support a comprehensive ethics agenda and set the example by consistently acting with integrity. To these ends, our recommendations are presented in Part 4.

PART FOUR- RECOMMENDATIONS

The following recommendations are based on the information gathered in this employee ethics survey, the best practices referenced in Part 3, and the ERC's extensive experience in working with organizations to enhance their existing ethics programs. These recommendations are meant to provide useful next steps for moving forward the ethics agenda of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. As in previous sections of this report, the recommendations are organized by their relationship to the three key topic areas on which this assessment focused: (1) standards of conduct and related values, (2) ethical issues and outcomes and (3) the environment for ethics.

Standards of Ethical Conduct and Values

Recommendation: *Create a concise statement of organizational values and fundamental principles to help facilitate employee adherence to the Law of Government Ethics.*

Employees need to be regularly reminded that the standards of conduct of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico are not just mandated by law, but also reflect the basic ethical values and principles that most people bring to the workplace every day. A statement of values and principles can help to make these connections clearer.

When effective, such a statement becomes a foundation for understanding the Law of Government Ethics. It becomes a practical document to which employees can readily refer in their everyday work. In other words, it acts as a "bridge" that spans the gap between aspirations and ideals and the pragmatic details of law, regulation and policy. It allows workers to better understand how the Law of Government Ethics applies to their work and therefore to make better ethical decisions. The statement should also be defined by the core values and principles that the people of Puerto Rico expect as the foundation for ethical government: those that emphasize the commitments that every democratic government has to maintaining the public's trust. These would of course be grounded in the Law of Government Ethics.

Developing a statement of values and principles should not be purely an executive exercise. Employees should also be given significant opportunities to participate or be represented in the development process –before it is officially adopted. Greater employee input can be expected to benefit the content of such a statement and help to ensure that employees take a more active role in adhering to it.

Naturally, it remains the executive leadership’s responsibility to provide the support for such an initiative. It is one of many actions that will help reinforce their commitment to building a more ethical work environment.

Ethical Issues and Outcomes

Recommendation: *Reduce employee fears of reporting misconduct.*

The Government of the Commonwealth of Puerto Rico must take action to reduce organizational risks that arise from negative employee perceptions about reporting misconduct (e.g. fears of reprisal, concerns that nothing will be done). Data from this survey suggest that the reporting process itself is not as effective as it needs to be. The lack of employee trust in this reporting process may be overcome through both systemic redesign of the process and the development of special training and communications strategies around employee reporting.

The re-design of the reporting process should explore key stages in reporting including: (1) how employee reports alleging ethical violations are received; (2) how information is gathered from those employees who report; (3) what employees are told to expect in terms of next steps and outcomes of the reporting process; (4) how investigations of alleged violations are pursued; (5) to what extent and how regularly employees are advised of the progress and outcomes to their reports and (6) what assurances are made to protect employee confidentiality and prevent possible retribution.

As one component of this re-design, special attention should be paid to the recruitment, retention and training of first line supervisors since they are often the initial contact – those to whom employees go to

report misconduct. Beyond simply improving the reporting process, an additional consideration in any re-design will be to clearly communicate the individual responsibility of public employees for reporting misconduct.

Recommendation: *Train supervisors to minimize pressure on employees to violate ethics standards.*

As the survey data show, employees identify their supervisors as the leading source of ethics related pressure to violate ethical standards in the Law of Government Ethics. A key contributor to such ethics pressures tends to be ineffective supervisory training, which is usually the responsibility of the human resources or training departments. Improving such training may prove to be challenging since human resources departments may not always have the expertise to develop and deliver ethics training materials themselves³³.

To effectively deal with this situation, it is necessary to have the agencies or group(s) responsible for human resources training work jointly with those responsible for ethics initiatives. Encouraging such collaboration should help to ensure that supervisory training does address the topic of ethics pressures on employees and related issues of sound ethical practice.

Environment for Ethics

Recommendation: *Enhance ethics training program for all government employees.*

The survey results provide an opportunity to expand ethics training in order to achieve several goals at the same time. These include: reinforcing the values and principles of the organization; providing employees with the knowledge and skills they need to help sustain an ethical work environment and ensuring higher levels of compliance with the Law of Government Ethics.

³³ Society for Human Resource Management/Ethics Resource Center, 2003 Business Ethics Survey, April 2003.

Although most employees are familiar with the Law of Government Ethics, it is not clear that all have the ethical reasoning and decision-making skills that they need or the awareness of how to access ethics resources and systems. Such training should focus on compliance as well as ethical values in order to provide clarity on issues related to both of these related topics. Such training would not only help employees to better identify and address potential ethics problems, but would also provide an additional forum for emphasizing dialogue and discussion around ethics in the workplace. For example, encouraging such dialogue is usually a critical step in dispelling the notion that employees who raise ethics issues will face reprisals.

Equally important, such training emphasizes the responsibility of supervisors, managers and others in leadership positions to serve as ethical role models. To fulfill these expectations, training also gives them new tools to discuss and address ethics issues with their subordinates. Typically, we would expect that management-level employees would need more comprehensive training sessions in order to cover compliance and values issues, as well as ethical role modeling, measurement of ethical effectiveness and rewards.

Recommendation: *Provide executive coaching to senior executives.*

Typically, there are a handful of senior executives whose impact on an organizational culture is extraordinarily significant. They are usually ethical people who may not realize the potential impact that they can have on the perceptions and actions of other employees. The executives who are cast in this unique role may assume it is adequate simply for them to be ethical— to do the right thing in their *own* work.

Such senior leaders are often resistant to attending training on a topic such as ethics because they feel it is a natural extension of their leadership roles. Yet research suggests that these senior executives may also need specific new skills to have the greatest impact on the ethical environments of the organizations they lead. Even though they are ethical people, if they do not effectively communicate their own commitment to the highest ethical standards, they risk being perceived

as indifferent or neutral with regard to improving the ethical environment within their organizations.³⁴

Leaders who are perceived as indifferent send mixed messages to employees about the importance of ethics. This may lead employees to view ethics communications, policies and systems as less important, which in turn reduces their effectiveness in fostering an ethical environment. We therefore recommend executive coaching for key individuals at this senior level within the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. Executive Coaching is a special form of ethics training in which a senior executive highly experienced in creating an ethical work environment discusses related issues with senior executives either one-on-one or in small intimate group settings.

Recommendation: *Conduct a more comprehensive programs assessment.*

Any survey – even one of the magnitude just conducted – can only begin to address the complex ethics issues and questions facing the public service. We now have a great deal of information regarding employee perceptions around ethics in a number of areas. But in many areas we still lack a clear understanding of what underlies these perceptions and how best to move this organization closer to being an effective steward in fostering ethics within the work environment. This is aptly demonstrated by the variety of instances in this report where we have identified the need for additional research.

Within the scope and responsibility of OGEPR, we recommend undertaking a more comprehensive assessment – one that would make fairly extensive use of qualitative data. Such data would be gathered through a series of personal interviews, focus groups and a detailed review of a variety of significant issues.

³⁴ Trevino, L., Hartman, L. and Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review* 42(4).

APPENDIX 1 – THE SURVEY QUESTION SET

Estudio sobre el Servicio Público Encuesta de Ética 2003

Introducción

Le agradecemos su participación en la Encuesta de Ética 2003 de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. Como servidores(as) públicos(as) debemos prestar atención especial a los asuntos éticos en el Gobierno, a fin de proporcionar la más alta calidad de servicios y mantener la confianza del público. Nuestro mejor indicador del nivel ético en el trabajo proviene de los(as) empleados(as) cuyas acciones y decisiones diarias constituyen la base de nuestra reputación.

Sus respuestas a las preguntas de la encuesta de ética son confidenciales y anónimas. Para asegurar la confidencialidad de esta encuesta, hemos pedido al “Ethics Resource Center” (ERC) que elabore una encuesta de ética para nuestra oficina. El ERC es una entidad independiente, sin lucro, dedicada a la investigación de la ética y localizada en Washington, D.C. Ésta ha realizado encuestas de ética durante más de 20 años. Para proteger su confidencialidad, no se le pedirá en la encuesta que dé su nombre o ninguna información personal detallada.

Su información es importante porque nos permitirá desarrollar mejores programas con el objeto de ayudar a los(as) empleados(as) a responder los retos éticos que afrontamos en nuestros trabajos. Nuevamente, a nombre de la Oficina de Ética Gubernamental, muchas gracias por su participación en esta encuesta.

Definición de Términos

Para cerciorarnos de que hay una comprensión unánime de las preguntas en la encuesta, hemos definido varios términos que se emplean en dichas preguntas. Esas definiciones se dan a seguir.

Conducta Ética: Comportamiento que está basado en los estándares apropiados de lo bueno o lo malo.

Ley de Ética Gubernamental: Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Establece un código de conducta para los(as) servidores(as) públicos(as) de la Rama Ejecutiva y ciertas restricciones para los(as) exservidores(as) de las tres Ramas de Gobierno. Además dispone la obligación de rendir informes financieros a puestos específicos.

Agencia: incluye los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las agencias que estén bajo el control de esta Rama, corporaciones públicas, municipios, corporaciones de desarrollo municipal, Junta Estatal y las juntas locales creadas al amparo de la Ley Federal conocida como "Workforce Investment Act" (WIA).

Honestidad: rectitud, honradez, decencia

Respeto: consideración, deferencia, cortesía

Confiabilidad: probabilidad de buen funcionamiento, que inspira credibilidad

Encuesta

Instrucciones

Por favor conteste cada pregunta marcando el círculo que mejor refleja su opinión, como se muestra en el ejemplo que sigue. En algunos casos, las instrucciones dentro de la encuesta le indicarán que pase una pregunta en particular, si la pregunta no le atañe a usted. En todos los otros casos, por favor no deje ninguna pregunta en blanco. Si usted realmente cree que no sabe la contestación a una determinada pregunta, marque "no sé" como su respuesta.

La fecha límite para enviar esta encuesta por correo es el 7 de marzo de 2003.

Use un lápiz Núm. 2 o un bolígrafo negro. Conteste cada pregunta llenando completamente el círculo que corresponde a la respuesta que ha escogido. Asegúrese de borrar cualquier respuesta que desea cambiar. No haga marcas innecesarias en la encuesta.

Marca correcta



Marcas incorrectas



1. El gobierno debe mantener a sus empleados (as) en los más altos estándares de comportamiento ético.
 - De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé

2. He recibido información, en mi agencia o municipio, sobre la Ley de Ética Gubernamental.
 - Sí
 - No
 - No recuerdo

3. En las funciones diarias de mi agencia o municipio, trabajamos con HONESTIDAD:
 - Siempre
 - Frecuentemente
 - Ocasionalmente
 - Rara vez
 - Nunca
 - No sé

4. En las funciones diarias de mi agencia o municipio, trabajamos con RESPETO:
 - Siempre
 - Frecuentemente
 - Ocasionalmente
 - Rara vez
 - Nunca
 - No sé

5. En las funciones diarias de mi agencia o municipio, trabajamos con CONFIABILIDAD:
 - Siempre
 - Frecuentemente
 - Ocasionalmente
 - Rara vez

- Nunca
 - No sé
6. Al realizar su trabajo, los(as) empleados (as) de mi agencia o municipio cumplen con la Ley de Ética Gubernamental:
- Siempre
 - Frecuentemente
 - Ocasionalmente
 - Rara vez
 - Nunca
 - No sé
7. Al realizar su trabajo, los(as) empleados (as) del gobierno en general cumplen con la Ley de Ética Gubernamental:
- Siempre
 - Frecuentemente
 - Ocasionalmente
 - Rara vez
 - Nunca
 - No sé
8. ¿Se siente o se ha sentido alguna vez presionado(a) por otros(as) empleados(as) o supervisores(as) a violar la Ley de Ética Gubernamental?
- Sí [**Por favor continúe con la pregunta número 9**]
 - No [**Por favor pase a la pregunta número 10**]
 - No recuerdo [**Por favor pase a la pregunta número 10**]

Conteste esta pregunta solamente si usted respondió “sí” a la pregunta 8.

9. ¿Cuáles son las causas (o causa) de las presiones que usted siente o ha sentido? [**Por favor marque todas las respuestas que aplican**]
- Presión de los (as) supervisores (as)
 - Presión de los (as) compañeros (as) de trabajo
 - Salarios bajos
 - Política partidista
 - Siempre se ha hecho así
 - Otras causas

10. ¿Ha observado alguna(s) de las siguientes conductas entre los(as) empleados(as) dentro de su agencia o municipio? **[Por favor marque todas las que aplican]**

- Contratos personales con personas que hacen negocio, tienen contrato(s) o sean reglamentados de mi Agencia
- Aceptación de regalos de personas relacionadas con mi Agencia
- Uso de propiedad del Gobierno para beneficio personal
- Robo, apropiación ilegal o cualquier fraude relacionado
- Comportamiento abusivo o intimidante hacia otros empleados
- Discrimen por raza, color, sexo, edad, origen o condición social, origen nacional, ideas políticas o religiosas

11. ¿Ha observado alguna conducta que usted entiende violó la Ley de Ética Gubernamental?

- Sí **[Por favor continúe con la pregunta número 12]**
- No **[Por favor pase a la pregunta número 14]**
- No recuerdo **[Por favor pase a la pregunta número 14]**

Conteste esta pregunta solamente si ha marcado “Sí” en la pregunta 11

12. ¿Informó su observación a la persona apropiada?

- Sí **[Por favor pase a la pregunta número 14]**
- No **[Por favor continúe con la pregunta número 13]**

Conteste esta pregunta solamente si usted marcó “No” en la pregunta 12.

13. ¿Si observó dicha conducta por qué no la informó? **[Por favor marque todas las que aplican]**

- No sabía a quién acudir.
- No creía que se tomaría alguna acción correctiva.
- No quería que me tildaran de soplón(a).
- Temía represalias por parte de mis supervisores(as)
- Temía represalias por parte de mis compañeros(as) de trabajo.
- Temía al rechazo de mis compañeros(as) de trabajo.
- No estaba seguro de que era una violación a la Ley.

14. En general, mis compañeros(as) de trabajo utilizan la propiedad y fondos públicos para: **[Por favor marque todas las que aplican]**

- Uso oficial
 - Fines político partidistas
 - Su propio beneficio
 - El beneficio de otras personas
15. Si los(as) empleados(as) informan sus preocupaciones sobre posibles situaciones ilegales o comportamientos no éticos, la administración los considera como personas que ocasionan problemas.
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé
16. Si los (as) empleados (as) informan sobre sus preocupaciones sobre posibles situaciones ilegales o comportamientos no éticos, sus compañeros (as) de trabajo los consideran como soplones (as).
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé
17. En general, los (as) empleados (as) del gobierno que informan sobre violaciones a la Ley de Ética Gubernamental son protegidos contra represalias.
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé
18. En general, él(la) jefe(a) de la agencia o el(la) alcalde(sa) del municipio donde trabajo da un buen ejemplo de comportamiento ético en el gobierno.
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo

- Parcialmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- No sé

19. En general, mis supervisores(as) dan un buen ejemplo de comportamiento ético en el gobierno.

- De acuerdo
- Parcialmente de acuerdo
- Parcialmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- No sé

20. En general, mis compañeros (as) de trabajo dan un buen ejemplo de comportamiento ético en el gobierno.

- De acuerdo
- Parcialmente de acuerdo
- Parcialmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- No sé

21. En la agencia o municipio donde trabajo, la gerencia promueve un ambiente de trabajo ético.

- De acuerdo
- Parcialmente de acuerdo
- Parcialmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- No sé

22. El ambiente ético en la agencia o municipio donde trabajo se puede mejorar con: **[Por favor marque todas las que aplican]**

- Adiestramientos técnicos o especializados sobre áreas de trabajo
- Adiestramientos sobre ética
- Protegiendo la confidencialidad de aquellos que informan sobre una violación
- Revisar medidas de control para la administración de los recursos
- Mayores salarios

- Reconocimiento por méritos
 - Objetividad en la aplicación de reglamentación interna.
 - Decisiones que se tomen libres de influencias político partidistas
23. Conozco la misión y visión o metas y objetivos de la agencia o municipio en el cual trabajo.
- Sí
 - No
 - No sé
24. En general, yo creo que la agencia donde trabajo proporciona un buen servicio al público.
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé
25. En general, me siento apreciado(a) en mi agencia o municipio como empleado.
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé
26. En general, me siento apreciado por el pueblo como servidor(a) público(a).
- De acuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - En desacuerdo
 - No sé

27. ¿Por cuántos años ha sido usted empleado(a) del gobierno?
- Menos de un año
 - 1 a 5 años
 - 6 a 10 años
 - 11 a 15 años
 - 16 a 20 años
 - Más de 20 años
28. ¿Cuál es el nivel de su puesto dentro de la agencia o municipio en el que trabaja?
- Alta Gerencia
 - Gerencia Intermedia
 - Supervisores
 - Profesional o técnico
 - Administrativo
 - Otro
29. Trabaja usted en:
- Corporación Pública
 - Agencia: por ejemplo, departamentos, oficinas, comisiones, juntas examinadoras, entre otras
 - Municipios, Consorcios o Corporaciones de Desarrollo Municipal
30. Mi género es:
- Masculino
 - Femenino

The following is the English translation of the survey question set:

Standards of Conduct

1. The Government must hold its employees to the highest standards of ethical conduct.
- I agree
 - I partially agree
 - I partially disagree
 - I disagree
 - I don't know

2. I have received information, in my agency or municipal office, on the Law of Government
- Ethics.
 - Yes
 - No
 - I don't recall

Ethical Practices in Government

3. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with HONESTY:
- Always
 - Frequently
 - Occasionally
 - Rarely
 - Never
 - I don't know
4. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with RESPECT:
- Always
 - Frequently
 - Occasionally
 - Rarely
 - Never
 - I don't know
5. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with TRUST:
- Always
 - Frequently
 - Occasionally
 - Rarely
 - Never
 - I don't know

6. In carrying out their work, employees of my agency or municipal office comply with the Law of Government Ethics:
- Always
 - Frequently
 - Occasionally
 - Rarely
 - Never
 - I don't know
7. In carrying out their work, government employees in general comply with the Law of Government Ethics:
- Always
 - Frequently
 - Occasionally
 - Rarely
 - Never
 - I don't know

Ethical Issues in the Workplace

8. Do you feel or have you ever felt pressured by other employees or supervisors to violate the Law of Government Ethics?
- Yes [**Please continue with question number 9**]
 - No [**Please skip to question number 10**]
 - I don't recall [**Please skip to question number 10**]

9. **Answer this question only if you replied “yes” to question 8.**
What are the reasons (or reason) for the pressures that you feel or have felt? [**Please mark all the answers that apply.**]
- Pressure from supervisors
 - Pressure from coworkers
 - Low salaries
 - Partisan politics
 - Things have always been done this way
 - Other reasons
10. Have you observed any of the following behaviors among the employees in your agency or municipal office?
- Personal contracts with people who do business, have contracts or are regulated by my agency
 - Acceptance of gifts from people connected with my agency
 - Use of government property for personal benefit
 - Theft, illegal appropriation, or any related fraud
 - Abusive or intimidating behavior towards other employees
 - Discrimination by race, color, sex, age, social origin or condition, national origin, political or religious ideas
11. Have you observed any conduct that you believe violated the Law of Government Ethics?
- Yes [Please continue with question number 12]
 - No [Please skip to question number 14]
 - I do not recall [Please skip to number 14]
12. Answer this question only if you marked “Yes” for question 11. Did you inform an appropriate person of your observation? [Spanish revision shortened original question].
- Yes [Please skip to question number 14]
 - No [Please continue with question number 13]

13. Answer this question only if you marked “No” for question 12.

If you observed said conduct why didn't you report it? **[Please mark all those that apply.]**

- I didn't know whom to go to.
- I didn't believe that any corrective action would be taken.
- I didn't want to be branded as an informer.
- I feared reprisals on the part of my supervisors.
- I feared reprisals on the part of my coworkers.
- I feared rejection from my coworkers.
- I wasn't sure what a violation of the Law of Government Ethics was.

14. In general, my coworkers utilize public property and funds for: [Please mark all those that apply.]

- Official Use
- Purposes of partisan politics
- Their own benefit
- The benefit of other people

Environment for Ethics

15. If employees report their concerns regarding possible illegal situations or unethical conduct, management considers them to be troublemakers.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

16. If employees report their concerns regarding possible illegal situations or unethical conduct, their coworkers consider them to be informants.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

17. In general, government employees who report violations of the Law of Government Ethics are protected against reprisals.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

18. In general, the head of the agency or the mayor of the municipal office in which I work gives a good example of ethical conduct in the government.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

19. In general, my supervisors give a good example of ethical conduct in the government.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

20. In general, my coworkers give a good example of ethical conduct in the government.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

21. In the agency or municipal office where I work, management promotes an ethical work environment.
- I agree
 - I partially agree
 - I partially disagree
 - I disagree
 - I don't know
22. The ethical environment of the agency or municipal office where I work can be improved with: [**Please mark all those that apply.**]
- Technical or specialized training in areas of work
 - Training in ethics
 - Protecting the confidentiality of those who report a violation
 - Revise control measures for the administration of resources
 - Larger salaries
 - Recognition of merit
 - Objectivity in the application of internal codes of conduct
 - Decisions that are taken independently of the influences of partisan politics
23. I am aware of the mission and vision or goals and objectives of the agency or municipal office in which I work.
- Yes
 - No
 - I don't know
24. In general, I believe that the agency or municipal office where I work provides a good service to the public.
- I agree
 - I partially agree
 - I partially disagree
 - I disagree
 - I don't know

25. In general, I feel valued as an employee in my agency or municipal office.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

26. In general, I feel valued by people as a public servant.

- I agree
- I partially agree
- I partially disagree
- I disagree
- I don't know

Demographic information

27. For how many years have you been a government employee?

- Less than a year
- 1 to 5 years
- 6 to 10 years
- 11 to 15 years
- 16 to 20 years
- More than 20 years

28. What is the level of your position in the agency or municipal office in which you work?

- Upper Management
- Middle Management
- Supervisor
- Professional or technical
- Administrative
- Other

29. Do you work in:

- Public corporation
- Agency: for example, departments, office, commission, examining board, among others
- Municipal office, consortium or cooperative of municipal development

30. My gender is:

- Male
- Female

APPENDIX 2 – COMPLETE TABULAR DATA

1. The Government must hold its employees to the highest standards of ethical conduct.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	57623	93.1
	partially agree	3157	5.1
	partially disagree	247	.4
	disagree	224	.4
	don't know	623	1.0
	Total	61874	100.0
Missing	System	731	
Total		62605	

2. I have received information, in my agency or municipal office, on the Law of Government Ethics.

		Frequency	Valid Percent
Valid	yes	45766	73.7
	no	12450	20.1
	don't recall	3846	6.2
	Total	62062	100.0
Missing	System	543	
Total		62605	

3. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with HONESTY:

		Frequency	Valid Percent
Valid	always	33606	54.1
	frequently	17546	28.2
	occasionally	6580	10.6
	rarely	2032	3.3
	never	991	1.6
	don't know	1407	2.3
	Total	62162	100.0
Missing	System	443	
Total		62605	

4. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with RESPECT:

		Frequency	Valid Percent
Valid	always	33055	53.2
	frequently	18594	29.9
	occasionally	6834	11.0
	rarely	2199	3.5
	never	939	1.5
	don't know	570	.9
	Total	62191	100.0
Missing	System	414	
Total		62605	

5. In the daily operations of my agency or municipal office, we work with TRUST:

		Frequency	Valid Percent
Valid	always	29160	46.9
	frequently	19323	31.1
	occasionally	8170	13.2
	rarely	2879	4.6
	never	1661	2.7
	don't know	926	1.5
	Total	62119	100.0
Missing	System	486	
Total		62605	

6. In carrying out their work, employees of my agency or municipal office comply with the Law of Government Ethics:

		Frequency	Valid Percent
Valid	always	20100	32.5
	frequently	22814	36.9
	occasionally	8870	14.4
	rarely	2956	4.8
	never	1215	2.0
	don't know	5840	9.5
	Total	61795	100.0
Missing	System	810	
Total		62605	

7. In carrying out their work, government employees in general comply with the Law of Government Ethics:

		Frequency	Valid Percent
Valid	always	13240	21.5
	frequently	23232	37.7
	occasionally	13256	21.5
	rarely	3873	6.3
	never	1062	1.7
	don't know	7030	11.4
	Total	61693	100.0
Missing	System	912	
Total		62605	

8. Do you feel or have your ever felt pressured by other employees or supervisors to violate the Law of Government Ethics?

		Frequency	Valid Percent
Valid	yes	15735	26.3
	no	39425	65.8
	don't recall	4745	7.9
	Total	59905	100.0
Missing	System	2700	
Total		62605	

9a. Pressures from Supervisors

	Frequency	Valid Percent
1.00	9811	64.2
Total	15284	

9b. Pressures from Coworkers

	Frequency	Valid Percent
1.00	5491	35.9
Total	15284	

9c. Low Salaries

	Frequency	Valid Percent
1.00	20153	32.20
Total	15284	

9d. Partisan Politics

	Frequency	Valid Percent
1.00	7211	47.2
Total	15284	

9e. Things have always been done this way

	Frequency	Valid Percent
1.00	2090	13.7
Total	15284	

9f. Other reasons

	Frequency	Valid Percent
1.00	2967	19.4
Total	15284	

Have you observed any of the following behaviors among the employees in your agency or municipal office?

10a. Personal contracts with people who do business, have contracts or are regulated by my agency

	Frequency	Percent
yes	11860	18.9
	62605	

10b. Acceptance of gifts from people connected with my agency

	Frequency	Percent
yes	11860	18.9
	62605	

10c. Use of Government property for personal benefit

	Frequency	Valid Percent
1.00	20153	32.20
Total	15284	

10d. Theft, illegal appropriation or any related fraud

	Frequency	Percent
yes	6556	10.5
	62605	

10e. Abusive or intimidating behavior towards other employees

	Frequency	Percent
yes	21051	33.6
	62605	

10f. Discrimination by race, color, sex, age, social origin or condition, national origin, political or religious ideas

	Frequency	Percent
yes	17145	27.4
	62605	

11. Have you observed any conduct that you believed violated the Law of Government Ethics?

	Frequency	Valid Percent
Valid yes	19693	33.9
no	29707	51.1
don't recall	8680	14.9
Total	58080	100.0
Missing System	4525	
Total	62605	

12. Did you inform an appropriate person of your observation?

	Frequency	Valid Percent
Valid yes	8303	36.4
no	14517	63.6
Total	22820	100.0
Missing System	39785	
Total	62605	

If you observed said conduct, why did you not report it?

13a. I did not know who to go to

	Frequency	Valid Percent
1.00	3548	25.1
Total	14120	100.0

13b. I did not believe that any corrective action would be taken

	Frequency	Valid Percent
1.00	6276	44.4
Total	14120	100.0

13c. I did not want to be branded as an informant

	Frequency	Valid Percent
1.00	3288	23.3
Total	14120	100.0

13d. I feared reprisals on the part of my supervisor

	Frequency	Valid Percent
1.00	6328	44.8
Total	14120	100.0

13e. I feared reprisals on the part of my coworkers

	Frequency	Valid Percent
1.00	3612	25.6
Total	14120	100.0

13f. I feared rejection from my coworkers

	Frequency	Valid Percent
1.00	2723	19.3
Total	14120	100.0

13g. I was not sure what a violation of the Law of Government Ethics was

	Frequency	Valid Percent
1.00	3462	24.5
Total	14120	100.0

In general, my coworkers utilize public property and funds for:

14a. Official Use

	Frequency	Percent
yes	48816	78.0
	62605	

14b. Purposes of Partisan Politics

	Frequency	Percent
yes	5303	8.5
	62605	

14c. Their Own Benefit

	Frequency	Percent
yes	10428	16.7
	62605	

14d. The Benefit of Other People

	Frequency	Percent
yes	7036	11.2
	62605	

15. If employees report their concerns regarding possible illegal situations or unethical conduct, management considers them to be troublemakers.

	Frequency	Valid Percent
Valid agree	20358	33.4
partially agree	11384	18.7
partially disagree	2710	4.4
disagree	12268	20.1
don't know	14209	23.3
Total	60929	100.0
Missing System	1676	
Total	62605	

16. If employees report their concerns regarding possible illegal situations or unethical conduct, their coworkers consider them to be informants.

	Frequency	Valid Percent
Valid agree	22094	36.2
partially agree	12779	20.9
partially disagree	3278	5.4
disagree	10874	17.8
don't know	11983	19.6
Total	61008	100.0
Missing System	1597	
Total	62605	

17. In general, Government employees who report violations of the Law of Government Ethics are protected against reprisals.

	Frequency	Valid Percent
Valid agree	11086	18.1
partially agree	10470	17.1
partially disagree	5551	9.1
disagree	13482	22.1
don't know	20495	33.6
Total	61084	100.0
Missing System	1521	
Total	62605	

18. In general, the head of the agency or the mayor of the municipal office in which I work gives a good example of ethical conduct in the Government.

	Frequency	Valid Percent
Valid agree	29456	47.9
partially agree	14116	22.9
partially disagree	4083	6.6
disagree	7125	11.6
don't know	6772	11.0
Total	61552	100.0
Missing System	1053	
Total	62605	

19. In general, my supervisors give a good example of ethical conduct in the Government.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	31003	50.2
	partially agree	16441	26.6
	partially disagree	4431	7.2
	disagree	6940	11.2
	don't know	2983	4.8
	Total	61798	100.0
Missing	System	807	
Total		62605	

20. In general, my coworkers give a good example of ethical conduct in the Government.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	26650	43.1
	partially agree	22703	36.7
	partially disagree	5170	8.4
	disagree	4593	7.4
	don't know	2702	4.4
	Total	61818	100.0
Missing	System	787	
Total		62605	

21. In the agency or municipal office where I work, management promotes an ethical work environment.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	29371	47.6
	partially agree	18532	30.0
	partially disagree	4853	7.9
	disagree	6522	10.6
	don't know	2464	4.0
	Total	61742	100.0
Missing	System	863	
Total		62605	

The ethical environment of the agency or municipal office where I work can be improved with:

22a. Technical or specialized training in areas of work

	Frequency	Percent
1.00000	33314	53.2
	62605	

22b. Training in ethics

	Frequency	Percent
1.00000	33314	53.2
	62605	

22c. Protecting the confidentiality of those who report a violation

	Frequency	Percent
1.00000	32562	52.0
	62605	

22d. Revise control measures for the administration of resources

	Frequency	Percent
yes	21999	35.1
	62605	

22e. Larger salaries

	Frequency	Percent
1.00000	27113	43.3
	62605	

22f. Recognition of merit

	Frequency	Percent
1.00000	27839	44.5
	62605	

22g. Objectivity in the application of internal codes of

	Frequency	Percent
1.00000	22318	35.6
	62605	

22h. Decisions that are taken independently of the influences of partisan politics

	Frequency	Percent
1.00000	33656	53.8
	62605	

23. I am aware of the mission and vision or goals and objectivity of the agency or municipal office in which I work.

	Frequency	Valid Percent
Valid yes	53258	87.7
no	4143	6.8
don't know	3356	5.5
Total	60757	100.0
Missing System	1848	
Total	62605	

24. In general, I believe that the agency or municipal office where I work provides a good service to the public.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	33733	55.4
	partially agree	19898	32.7
	partially disagree	3453	5.7
	disagree	2875	4.7
	don't know	942	1.5
	Total	60901	100.0
Missing	System	1704	
Total		62605	

25. In general, I feel valued as an employee in my agency or municipal office.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	32802	53.9
	partially agree	16813	27.6
	partially disagree	3621	5.9
	disagree	5023	8.2
	don't know	2639	4.3
	Total	60898	100.0
Missing	System	1707	
Total		62605	

26. In general, I feel valued by people as a public servant.

		Frequency	Valid Percent
Valid	agree	40132	66.1
	partially agree	11969	19.7
	partially disagree	1835	3.0
	disagree	2064	3.4
	don't know	4692	7.7
	Total	60692	100.0
Missing	System	1913	
Total		62605	

27. For how many years have you been a Government employee?

		Frequency	Valid Percent
Valid	less than a year	2637	4.3
	1 to 5	12092	19.8
	6 to 10	11642	19.1
	11 to 15	10807	17.7
	16 to 20	8562	14.1
	more than 20 years	15197	24.9
	Total	60937	100.0
Missing	System	1668	
Total		62605	

28. What is the level of your position in the agency or municipal office in which you work?

		Frequency	Valid Percent
Valid	upper mgmt	1523	2.5
	middle mgmt	2850	4.7
	supervisor	5153	8.6
	profesional/tech	27175	45.1
	administrative	8731	14.5
	other	14795	24.6
	Total	60227	100.0
Missing	System	2378	
Total		62605	

29. Do you work in: Public Corporation, Agency, Municipal Office?

		Frequency	Valid Percent
Valid	Public Corporation	14828	25.1
	Agency	31628	53.4
	Municipal Office	12733	21.5
	Total	59189	100.0
Missing	System	3416	
Total		62605	

30. My gender is:

		Frequency	Valid Percent
Valid	male	24728	40.8
	female	35806	59.2
	Total	60534	100.0
Missing	System	2071	
Total		62605	

APPENDIX 3 —CROSS TABULATION DATA

OGEPR requested that the ERC include analysis of several specific survey items along demographic variables. Some of these analyses provided valuable additional insight into the ethical climate, and were thus included in Part 3 of the main body of the report. In some cases, however, no meaningful relationships were discovered, and no new light was shed on the environment in which public servants work. We feel it necessary to include these null findings in the report, but doing so in the main body would have obscured the more important, meaningful relationships on which we focused. Instead, we appended this data into the tables below.

Table 1
I feel valued as an employee * Gender

25 a-e	Male	Female
I Agree	55%	53%
I Partially Agree	26%	29%
I Disagree	6%	6%
I Partially Disagree	9%	8%
I Don't Know	5%	4%

Table 2
I feel valued by the people as a public servant * Gender

26 a-e	Male	Female
I Agree	66%	67%
I Partially Agree	20%	20%
I Disagree	3%	3%
I Partially Disagree	4%	3%
I Don't Know	8%	8%

Table 3
Observed misconduct * Work sector

Response	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Yes	36%	35%	32%
No	49%	50%	54%
Don't Recall	15%	15%	14%

Table 4
Reporting of misconduct * Work sector

Response	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Yes	38%	37%	34%
No	62%	64%	66%

Table 5
Compliance with the Law of Government Ethics * Work sector

Response	Public Corporation	Agency	Municipal Office
Always	30%	30%	39%
Frequently	39%	39%	32%
Occasionally	15%	15%	14%
Rarely	5%	4%	6%
Never	2%	2%	6%
Don't Know	10%	10%	6%

Table 6
I feel valued as an employee of my agency * Work sector

25 a-e	Public Corporation	Agency	Municipal Office
I Agree	55%	52%	56%
I Partially Agree	38%	29%	25%
I Disagree	6%	6%	6%
I Partially Disagree	8%	8%	9%
I Don't Know	4%	4%	5%

Table 7
I feel valued by the people as a public servant * Tenure

26 a-e	Less Than 1 Year	1 to 5 Years	6 to 10 Years	11 to 15 Years	16 to 20 Years	Over 20 Years
I Agree	65%	64%	64%	65%	67%	70%
I Partially Agree	19%	21%	21%	21%	20%	18%
I Disagree	3%	4%	3%	3%	3%	2%
I Partially Disagree	3%	4%	4%	4%	3%	2%
I Don't Know	11%	8%	7%	8%	7%	8%

APPENDIX 4—COMMUNICATIONS STRATEGY TO ENCOURAGE PARTICIPATION IN THE SURVEY

The following statement was the basis of communications encouraging the participation of public servants in the survey. It was used as a way of introducing ethics training sessions, as well as the foundation for a variety of messages in newspapers, on radio, and on television.

We wish to avail ourselves of this opportunity to remind you that the investigation being performed by the Office of Government Ethics, named Study on Public Service - Ethics Survey 2003 is already being distributed to public servants working in the Executive Branch of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico. The Office is performing this Study with the cooperation of the Ethics Resource Center, a nonprofit organization specialized and highly qualified in the investigation of public and private ethics matters both within the United States and in the international community.

The purpose of this investigation is to ask all public servants how they perceive the question of ethics in their work place; that is, what are the situations, the problems and the challenges in ethics that servants encounter daily in their public occupation and the success they achieve.

The Office of Government Ethics knows that matters related to ethical conduct in public service have an extraordinary impact on the activities that public servants perform. The present study wants to clarify that general view through the perception of the public servants themselves, since they are the ones that day after day provide the services in local public operations. Once the results to be furnished by the Ethics Resource Center have been received and analyzed, the Office of Government Ethics will report such findings and will design educational initiatives to take care of the resulting needs.

In order to assure the maximum confidentiality of all participants, the Office of Government Ethics will not be involved in receiving, tabulating and preparing the results of the Survey; all these tasks will be the responsibility of the Ethics Resource Center. In fact, not even the Ethics Resource Center will have the means to identify the participant because

the Survey does not ask for any personal information that might lead to the identification of the person preparing it. For this reason, it is advisable that the Survey should not be completed during working hours, if possible, it should be done in the privacy of the participant's home; it is also recommended that you not share personal impressions with other people; mail the Survey in the envelope provided. If for any reason you are unable to complete the Survey, be sure that the person to whom you go to for assistance is somebody whose confidentiality you can trust. You only have to complete the form, put it in the envelope and deposit it at any Post Office. We hope you will participate – ethics in public service is everybody's responsibility.

APPENDIX 5: INSTRUCTIONS FOR DISTRIBUTION OF THE SURVEY

INSTRUCTIONS FOR DISTRIBUTION OF THE QUESTIONNAIRE:

1. On selected days (January 22 to 24, 2003) a messenger from the agency or municipality will pick up the boxes with questionnaires and the promotional posters from the OGE offices, 185 Roosevelt Avenue, Roosevelt Plaza Building, Hato Rey.
2. Upon receiving the boxes with questionnaires, the Liaison Officer will get in touch with the Center for the Development of Ethical Thought, phone number (787) 622-0305 ext. 303 or 308 to confirm the receipt of the documents.
3. The promotional posters will be placed in visible locations at the agencies or municipalities so that the largest possible number of public servants may see them and obtain information regarding the questionnaire.
4. The Ethics Committee is responsible for the distribution of the questionnaire. The agency or municipality payroll is the suggested distribution method³⁵.
5. The boxes with the questionnaires should be stored in a safe place, easy to reach, to be selected by the Ethics Committee, until the time of delivery at the payroll distribution area.
6. The second fortnight of January and the first and second fortnights of February were the times selected for the distribution of the questionnaires.
7. Questionnaires will be distributed one per person. No recording will be made of the delivery of questionnaires.
8. Each public servant will complete the questionnaire individually. No member of the Ethics Committee or agency, municipality or OGE personnel is authorized to assist other persons in completing the questionnaire.
9. If any person needs assistance to complete the questionnaire, he (she) can request such assistance from a relative (if not a public servant).
10. The questionnaire will be returned by mail, using a pre-addressed envelope. It is not necessary for public servants to purchase postage

³⁵ This method was suggested by the members of the Government Ethics Committees during the activities of the Ethics Week in October 2002.

- to mail the questionnaire. OGE's post office permit number is printed on the envelope. OGE will pay for the mailing cost.
11. Each public servant will send a complete questionnaire. No member of the Ethics Committee or agency, municipality or OGE personnel is authorized to collect groups of questionnaires to be sent by mail. This way we assure the confidentiality of each participant.
 12. Friday, March 7, 2003 is the last day to mail the questionnaire.
 13. OGE has established a 24-hour-a-day phone line to answer any questions related to the purpose of the study, the limit dates and any other subject connected with the questionnaire. The phone number is (787) 999-1243 (this telephone line will be available from January 30 through March 7, 2003).
 14. After distributing the questionnaire, the Liaison Officer will complete a certification, included with this instructions sheet, in which he will indicate the reception date of the questionnaires, the distribution date, the distribution method used and any comments regarding this initiative.

The assistance and participation of members of the Ethics Committee in the distribution and promotion of the questionnaire is vital for the success of this study. The results we may obtain will lay the foundations for the development of courses and activities to satisfy the needs of our public service.

We are aware of your commitment to excellence in the functions you perform and your own ethical development and that of your co-workers. We thank you for your cooperation in this important project.

*To take the initiative does not mean to be insistent or aggressive,
It means our responsibility to make things happen.*

Stephen R. Covey

APPENDIX 6: TIMELINE OF ETHICS SURVEY

Timeline

October 16, 2002

- Meeting with representatives of the Ethics Committees to inform them about the project and to ask which method of distribution was more efficient and how long it would take them to distribute the questionnaires to all the employees of their agencies or municipalities.

November 18, 2002

- Meeting with the OGEPR employees to give them information and instructions about the survey
- Coordinate the help line service

December 2, 2002

- Meeting with all OGEPR area directors to explain the project
- OGEPR training to employees that would assist in the distribution process January 16, 2003

January 16, 2003

- 8:00 AM to 12:00 Noon - Meeting with the Ethics Committees of agencies and municipalities from the North and Northeast regions, to explain the scope of the project and the survey distribution process. The meeting was held at the University of Puerto Rico, Río Piedras Campus.

January 17, 2003

- 8:00 AM to 12:00 Noon - Meeting with representatives from the Ethics Committees of agencies and municipalities from the Southern, Southwestern and Western regions to explain the project and the process for the survey distribution. The meeting was held on the University of Puerto Rico, Mayagüez Campus.
- 1:00 PM to 4:00 PM - Meeting with the Ethics Committees of the Northeast, East and Southeast region to explain the survey distribution process. The meeting was held on the University of Puerto Rico, Humacao Campus.

- The OGEPR distributed among the Ethics Committee members who attended the meetings an information kit containing the following documents:
 - o The assign dates, address and hour to collect the survey forms in the OGEPR (the agencies had to collect the questionnaires on January 22, the municipalities on January 23 and the public corporations on January 24)
 - o Written instructions with specific steps to follow during the distribution of the questionnaires.
 - o Certification to be completed by each agency or municipality upon the receipt of the boxes containing the survey's questionnaires.
 - o Certification which has to be completed upon distribution of the survey.

January 22 through February 4, 2003

- Distribution of the questionnaires.
 - o Each agency sent an employee to the OGEPR to pick up the boxes which contained the surveys. This employee had to sign a document that specified the amount of questionnaires they were bringing to their respective agencies.
 - o With the boxes of surveys the OGEPR included an envelope which had the instructions for the distribution, the two abovementioned certifications (this was done in case some of the Ethics Committees member did not attend the meetings held on January 16th and 17th) and a flyer with the information on the number of boxes the messenger had to give them and the instruction to call the CDPE as soon as they received the boxes.
 - o After the first three days, OGEPR personnel called those agencies or municipalities which did not come to get the questionnaires to remind them of their responsibility.
 - o Personnel from OGEPR delivered the survey forms to those agencies which by February 4, 2003, were pending to pick up their boxes.

January 30, 2003

- Distribution of the survey officially started on this date.
- The Call Center (help line) began its operations
- The OGEPR held a meeting with some employees from the CDPE and the Executive Director's Office to give them the script and information to assist people who had questions about the survey, if and only if by any reason the Call Center was unable to offer the help line service.
- The advertising campaign started. It included radio ads, newspaper ads, TV promotions, posters, and e-mails to all the MIS of the agencies and municipalities.

February 7, 2003

- The OGEPR placed calls (spot check) to different agencies and municipalities to verify the distribution of the survey.

February 15, 2003

- The agencies started to send the certifications to the OGEPR with the information on the method used for the survey distribution.
- The Puerto Rico Treasury Department (Hacienda) sent with the payroll checks the first of two reminders inviting participate on the survey. The same reminder was included with the payroll of February 28, 2003.

APPENDIX 7—CODES BASED ON VALUES

Listed below are the Standards of Ethical Behavior of the National Public Service Officials Ethics Code of Japan.³⁶

Standards for Ethical Behavior

From Article 1 of the National Public Service Officials
Ethics Code

- Employees shall not give unfair, discriminative treatment to the public, such as giving preferential treatment to any party of the public with respect to information gathered in the performance of their duties, and shall always engage in their duties with fairness, recognizing that they are servants of the whole nation and not of any group thereof.
- Employees shall always distinguish between public and private affairs and shall not use their duties or positions for private gain for themselves or the organization they belong to.
- Employees shall not take any actions that create public suspicion or distrust against the fairness of public service while performing their duties, such as receiving a gift from entities influenced by their duties.
- Employees shall, in performance of their duties, aim at increasing public interests and exert their utmost efforts.
- Employees shall always behave recognizing that their actions may influence the trust in the public service, even outside of their official hours.

³⁶ This information was retrieved via the internet on April 21, 2003, at the website <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

Listed below are the Seven Principles of Public Life for the Wick's Commission in Great Britain.³⁷

The Seven Principles of Public Life

Selflessness

Holders of public office should act solely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other benefits for themselves, their family or their friends.

Integrity

Holders of public office should not place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organizations that might seek to influence them in the performance of their official duties.

Objectivity

In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit.

Accountability

Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.

Openness

Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands.

Honesty

Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.

Leadership

Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.

³⁷ This information was retrieved via the internet on April 21, 2003 at the website <http://www.public-standards.gov.uk/reports/9th%20report/report/report.pdf>

APPENDIX 8 – ABOUT THE ETHICS RESOURCE CENTER

American Viewpoint: Our Beginning

What currently exists as the ERC was founded in 1922 as American Viewpoint, one of America's oldest nonprofit, nonpartisan, nonsectarian educational organizations. American Viewpoint was dedicated to pioneering educational programs in citizenship for immigrants entering America. For more than 50 years, the nonprofit continued in this effort, expanding its citizenship program through the publication of school history and civic textbooks and the sponsorship of lectures and seminars.

The Ethic Resource Center

In 1973, American Viewpoint shifted its focus to concentrate on strengthening the ethical underpinnings of American society. In 1977, American Viewpoint formed the ERC to serve as a "central catalytic resource designed to stimulate and assist ethical programs of established, in place, volunteer organizations, business, labor, professional groups, schools and government units." The organization developed and promoted ideas, products and services toward that goal.

Ivan Hill, an advertising executive from Chicago, was recruited to lead the ERC. Beginning in 1978 and continuing until the mid 1980s, the ERC began researching current codes of conduct, and their status, use, implementation and enforcement in major corporations, trade associations and unions.

The ERC worked with the U.S. Federal Government in 1980 to develop and draft the U.S. Code of Ethics for Government Service. In addition, the ERC donated the funds to print and distribute 200,000 copies of the code for posting in government offices.

In 1985, the ERC began working with its first business ethics-consulting client, General Dynamics, and established the nation's first comprehensive ethics office. This effort gave rise to much of the business ethics industry as it is known today. In that same year, the

ERC advised the U.S. President's Blue Ribbon Commission on Defense Management, leading to the formation of the Defense Industry Initiative (DII).

From 1987-1988, the ERC served as the first independent reporting organization for the DII, which is still in existence today.

In addition to blazing the trail of business ethics consulting in the late 1980s, the ERC provided public outreach programs such as Ethics at Work conferences in Atlanta, Philadelphia and Los Angeles and research publications such as *The Teaching of Ethics in Business Schools* and *Ethics Policies and Programs in American Business*.

In 1990, the ERC initiated its work in the field of character education through the launch of its Campaign for Character. After receiving major grants for the program, the ERC began the development of the video-based learning program for elementary school students, *Character Way*. Also in that year, the ERC received its first grant for teacher-training and in-service school programs from the Benedict Foundation for Independent Schools.

The ERC produced and began distributing its award-winning, video-based learning program for high school students, *Not for Sale: Ethics in the American Workplace* in 1992. This product reinforced the connection between the ERC's work in the field of business ethics and character education.

In 1993, the ERC surveyed more than 4,000 American workers, publishing the 1994 landmark business ethics survey, *Ethics in American Business*, which is still in wide use today as a benchmarking report and reference.

The ERC aided in the development and launch of the Hong Kong Ethics Development Centre in 1995. That same year, Michael Daigneault, Esq., a leading business ethics consultant, assumed the leadership of the ERC.

The ERC, with a grant from The Merck Company Foundation,

established the Gulf Center for Excellence in Ethics in the United Arab Emirates. The Middle East's first business ethics center was announced in June 1997 and was launched in March 1998.

In June 1997, the ERC celebrated its twentieth anniversary in the field of business ethics. At that time, the ERC announced the launch of its new ERC Fellows Program that is designed to help lead the business ethics industry into the twenty-first century.

Since 1997, ERC has:

- Advocated successfully for greater government support for character education by securing an appropriation for character education research in President George Bush's 2001 education bill.
- Created and presented the first Leadership in Character Education Award to Miss America 2001, Angela Perez Baraquio, for her demonstration of moral vision and advocacy in the character education field.
- Presented the 2001 Stanley C. Pace Award for Ethical Leadership to Sir Mark Moody-Stewart, former chairman of the Royal Dutch/Shell Group of Companies for setting the standard for corporate global social responsibility and integrity.
- Developed an online business ethics curriculum for secondary schools in collaboration with Junior Achievement International.
- Created an electronic character education curriculum resource, MAXIMIZE the Moment™, the first of its kind for middle and secondary schools.
- Designed training programs for ethics officials in Korean financial services companies and provided technical assistance for the development of a new ethics center in Korea.
- Identified local leadership for the Gulf Centre for Excellence in Ethics in Abu Dhabi, UAE.

- Supported the development of an ethics curriculum for a consortium of business schools in Bogota, Colombia, and provided technical assistance on the development of an ethics tool kit for small to medium sized enterprises (SMEs) in Colombia.
- Provided technical assistance to the Ethics Institute in South Africa and assisted with the development of a business ethics survey.
- Developed a project with General Motors to provide technical assistance to their joint venture partners, vendors and suppliers in Russia.
- Launched an ethics center in Turkey in the fall of 2002, and completed the planning for an international conference of nonprofit ethics centers to take place in the summer of 2003.
- Created the first extensive online survey of employees with Lockheed Martin Corporation.

APPENDIX 9 – BIOGRAPHIES OF KEY ERC PERSONNEL INVOLVED IN THIS PROJECT

Stuart C. Gilman, Ph.D.

Stuart C. Gilman, Ph.D. assumed the position of the ERC president on February 25, 2002 after a 17 year career in the federal government. Prior to joining the ERC, Dr. Gilman served as the director of strategic development at the Office of the United States Treasury Inspector General for Tax Administration.

As the director of strategic development, Dr. Gilman was responsible for coordinating and directing initiatives to enhance efficiency and eliminate waste, fraud and abuse in the Internal Revenue Service. Between 1988 and 2001, he was a senior official at the United States Office of Government Ethics (OGE), where he served in several capacities, including associate director for education, special assistant to the director of OGE and associate director for integrity programs.

Dr. Gilman has served in a variety of liaison capacities with various government and private-sector anticorruption communities, including the President's Council on Integrity and Efficiency. He is an internationally recognized expert on government management and has consulted with and spoken to: the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Council of Europe, the World Bank, the International Development Bank, the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Rio Group.

In addition, Dr. Gilman has worked with many local, state and foreign governments. In the latter area, he was a member of the American delegation that negotiated the Organization of American States' Inter-American Convention Against Corruption. He has chaired research groups for the OECD on several public management projects. He was a part of the planning groups that designed Global Anticorruption Forum I (in Washington, D.C.) and Global Forum II (in the Hague). At the request of the respective governments, Dr. Gilman has traveled to and acted as a consultant to the Administrative Control Authority in Egypt, the Parliament and the Public Service Commission of the

Republic of South Africa, the National Office of Public Ethics in Argentina and the Ministry of Supervision in China.

Dr. Gilman has had a distinguished government and academic career including faculty appointments at the University of Richmond and Saint Louis University. He also served as professor of Public Policy and American Institutions at the Federal Executive Institute where he held a joint appointment with the University of Virginia's Institute of Government. He has taught or served as a visiting faculty member at Georgetown University, George Washington University, the University of Southern California and the University of Gottingen (Germany).

Dr. Gilman is widely published in the areas of policy and public management including several books, articles and journals. He serves on the editorial boards of *Public Integrity* and *The Journal of Public Inquiry*, as well as the editorial board of *Public Administration Review*. In addition, for almost a decade, he was the "Integrity in Government Series" editor for the *Public Manager*. Dr. Gilman has been a member of the Fulbright Committee in public administration and was a founding member of the American Society for Public Administration's (ASPA) Center for Accountability and Performance. He is the immediate past-chairman and a founding member of ASPA's Ethics Section.

Dr. Gilman earned his bachelor's degree from the University of New Orleans, followed by a Master's and Ph.D. in political science from Miami University. He has been a post-doctoral fellow at the Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences at Stanford University and a N.E.H. Fellow at the University of Virginia. He is a graduate of the Senior Managers in Government Program at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. Dr. Gilman has been a guest speaker for universities, private-sector companies and public agencies in the United States and throughout the world.

Patricia J. Harned, Ph.D., Managing Director of Programs

Dr. Harned came to the ERC following two years at The Heartwood Institute where she served as both Research Fellow and Director of

Teacher Education. In these capacities she was involved in the development, implementation and evaluation of initiatives to infuse ethics into the core processes of public and private educational institutions. Prior to her positions with The Heartwood Institute, Dr. Harned served as a Visiting Scholar and Teaching Fellow at the University of Pittsburgh.

Dr. Harned brings to the ERC her broad experience in the area of research. She has conducted both quantitative and qualitative studies, ranging from program evaluations to descriptive research. Her research efforts include evaluations of specific ethics initiatives undertaken by individual organizations (school and business program evaluation), meta-analyses of organizational efforts to address character (Social & comparative analysis of programs at the University of Pittsburgh) as well as studies of individual attitudes about ethical situations (School choice and student attitudinal surveys at Indiana University). Dr. Harned has authored several works, including *Leading the Effort to Teach Character in Schools* (NASSP Bulletin, 83(609)), *Partnering Character Education and Conflict Resolution* (Kappa Delta Pi Record, 35(3)), and *Creating a Culture of Development for the New Professional* (New Directions for Student Services, Jossey-Bass Pub.). Pat was an editor for *Morale, Culture, and Character: Assessing Schools of Hope*, written by Dr. Douglas Heath, the prominent character education scholar. She is also an accomplished speaker, having given talks such as "Self-interest is Manifest by Cheating," "Spirituality and the Research University," and "Supervising New Professionals."

Dr. Harned received her Doctor of Philosophy degree from the University of Pittsburgh in the area of the Social and Comparative Analysis of Education, with a specialization in the Philosophy of Education. Her dissertation is a qualitative study of students' experiences and moral views entitled, *Living the Questions: Students' Stories of Faith, Moral Certainty, and Their Research University's Ethos*.

Frank J. Navran, Principal Consultant

In November 1996, Frank J. Navran joined the ERC as Principal Consultant and Director of Training. Mr. Navran is responsible for the design, management and evaluation of ethics consulting projects for the ERC. In addition, Mr. Navran spearheads an extensive array of seminars and workshops on organizational and business ethics for the ERC and its clients.

He joined the ERC after a career spanning seventeen years as a corporate manager, trainer and internal consultant. Following his corporate career, Mr. Navran founded Navran Associates. During its ten years, Navran Associates earned a global reputation as a leading consulting practice specializing in matters of organizational ethics and leadership. He was also an early proponent of the systemic application of consulting technologies to public education, leading a landmark public education reform initiative in North Carolina in 1986.

Domestic corporate clients have included major public utilities, defense contractors, manufacturers, healthcare institutions, transportation companies and professional and trade associations. US government clients included the IRS, Department of Defense, CIA, Department of the Air Force, Department of Navy, Department of Army, and Department of Agriculture and state agencies in New York, Oregon and Texas. Other clients include numerous colleges and universities, professional practices and associations.

Internationally, Mr. Navran has been instrumental in the establishment of ethics centers in Colombia, Russia, South Africa and the United Arab Emirates. He has helped train ethics consultants from these centers and has served in a lead and/or support consulting role through these centers in government, banking, military, professional and trade association engagements. He has also worked extensively with both US and foreign-based multinational corporations.

Mr. Navran has authored three books, published more than 60 articles and has developed more than 50 successful training programs.

A highly sought after facilitator, keynote speaker, seminar leader and guest lecturer at universities and colleges both within the US and abroad, Mr. Navran has presented at national and international ethics and leadership conferences for corporations, government agencies, academic institutions and professional associations. His speaking engagements have included: American Society of Association Executives, The Cooper Institute, International Customer Service Association, Meeting Planners International, National Conference on Applied Ethics, the National Congress on Healthcare Compliance, Positive Employee Practices Institute and St. John's International Conference Promoting Business Ethics.

Mr. Navran graduated with honors from the University of Connecticut, with a BA in Political Science.

Jerry Brown, Programs Manager

Jerry Brown joined the ERC as the Programs Manager in December 1997. He is responsible for consulting with internal and external ERC clients to help them determine the best possible answers for their ethics consulting and training needs. He matches desired outcomes with available resources and refers external clients to both ERC and non-ERC solution providers. He works with Advisory Services, Character Development and International consultants to help them establish and maintain effective client-provider relationships.

Prior to joining ERC, Mr. Brown owned his own firm. He provided editorial, marketing and educational program support to Lakewood Publications, publishers of *Training* magazine, the Positive Employee Practices Institute, Fred Pryor Seminars and the International Customer Service Association as well as to other clients. He also served as the Business-Industry-Agency Project Manager for Longview College and in a senior training management role for Pacific Bell and AT&T.

The author or co-author of six books, Mr. Brown has edited a dozen more including *Effective Organization Development* by A.B. Reynolds. He has been a working journalist for over thirty years and has written over 50 seminars and workshops taught internationally.

Joshua Joseph, Senior Researcher

Joshua Joseph is a senior researcher who joined the ERC in 1997. His responsibilities include: research design and oversight, data collection, analysis, report writing and presenting report findings.

Mr. Joseph's recent projects include the ERC's 2000 National Business Ethics Survey (NBES) and report, which he conducted and authored. He also designed and led a study for the ERC Fellows Program exploring how organizations structure and integrate their ethics programs in the workplace. For this study he interviewed more than 25 ethics officers from some of America's leading organizations. Mr. Joseph also consults on a variety of ERC client engagements collecting data, providing analyses and writing reports.

Prior to joining the ERC, Mr. Joseph consulted for Blakey and Associates in Washington, D.C. He conducted interviews for an extensive, 50-state survey on drinking and driving covering a variety of legislation, prevention, enforcement and treatment issues. He also worked as a research assistant at Decision Demographics, a Virginia-based research firm.

Mr. Joseph is currently working on his Doctoral Dissertation in Sociology at American University. He is a past recipient of a National Science Foundation Graduate Fellowship. He received his MA in Social Psychology from the University of Maryland in 1996 and earned a BA in History and a BFA in Painting from Cornell University in 1988.

Leslie Altizer, Associate Consultant and Statistician

Leslie Altizer joined the ERC in March of 2003 as an Associate Consultant. Mr. Altizer's principal work is with the Programs Department in the areas of proposals, Character Development, International Program Group, research and data analysis. Mr. Altizer also works with the Business Ethics Department supporting various ethics consulting projects including survey implementation, survey analysis, ethics training, task-force meetings, focus groups and basic support to the Senior and Executive Consultants.

He received his Master's of Sciences Degree from Radford University in May of 2002, in the field of Industrial/Organizational Psychology. His future research focus will be in the area of Organizational Development, with a focus on ethics and its role in workforce development. Mr. Altizer attended Emory & Henry College where he obtained his Bachelor of Arts Degree in Psychology, with a Minor in Philosophy.

Mr. Altizer has over 7 years of experience in statistics and using SPSS statistical software, research design and methodology and academic and professional research. He is trained to develop and validate assessment tests and administer assessment tests to applicants.

Lona Stanley, Research and Consulting Intern

Lona Stanley joined the ERC as an intern in the Programs Department in May of 2003. Ms. Stanley's primary work areas include research and data analysis, report writing, editing, and survey development. She provides support to consulting projects as well as internal research activities.

Ms. Stanley is currently completing her Master's degree in Industrial/Organizational Psychology at Radford University, where she also serves as a Graduate Teaching Fellow. She has completed research projects on new employee socialization, the relationship between education level and job performance, and the effects of poverty on children in low-income and public housing. She earned a BS in Psychology from Spring Hill College in 2002.

**ETHICS
RESOURCE
CENTER**



Our Vision is an Ethical World.

Ethics

Resource

Center

**Informe a la Oficina
de Ética
Gubernamental de
Puerto Rico**

*Estudio sobre el
Servicio Público:
Encuesta de Ética
2003*



RESUMEN EJECUTIVO

Recientemente, el Ethics Resource Center (ERC) colaboró con la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) para evaluar el ambiente ético existente en las agencias públicas y municipios de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado. El resultado marca un hito en las encuestas sobre ética en el lugar de trabajo –la primera en su clase en invitar a todos los empleados del gobierno a participar en ella. La encuesta se centró en tres áreas principales relacionadas con la ética en el lugar de trabajo: (1) estándares de conducta ética y los valores, (2) asuntos éticos y resultados, y (3) ambiente ético. La encuesta se diseñó para evaluar la percepción de los empleados en una gama de asuntos y tópicos de ética y para recoger información básica con la cual evaluar el progreso futuro dentro de estas tres áreas.

Para asegurar tanto la integridad de los datos como la confidencialidad de los que participaron, se utilizó un método riguroso de encuesta que utilizó: grupos focales preliminares y entrevistas con empleados del gobierno, desarrollo del cuestionario en colaboración entre el ERC y la OEG, instrucciones detalladas y seguimiento para distribuir la encuesta a los empleados así como para propiciar una devolución rápida de la misma, la exclusión de información personal de los participantes y la garantía de que, para propósitos de análisis e informes, sólo el ERC tendría acceso a los cuestionarios completados.

En términos generales, los resultados de la encuesta fueron mixtos. La misma destaca hallazgos fuertes y alentadores en algunas áreas a la vez que sugiere la necesidad de mejoramiento en otras. En conjunto, estos resultados ofrecen una visión importante de las oportunidades y retos relacionados con la ética en el servicio público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Este informe concluye con una serie de recomendaciones para garantizar el progreso continuo de la ética en el lugar de trabajo dentro del servicio público.

Hallazgos principales de la encuesta

Hallazgo: Los empleados reconocen la existencia y la necesidad de contar con valores y estándares de ética.

- Casi la totalidad de los participantes (98%) está de acuerdo con que el gobierno debe mantener a sus empleados en los más altos estándares de comportamiento ético.
- Un 74% ha recibido información acerca de la Ley de Ética Gubernamental.
- Alrededor de cuatro de cada cinco empleados observan que los valores centrales de honestidad, respeto y confianza se practican “siempre” o “frecuentemente”. Los empleados perciben que estos valores se practican en las operaciones diarias en sus agencias o municipios. De manera específica, el 82% de los empleados lo percibe en cuanto a honestidad, el 83% en cuanto a respeto y el 78% en cuanto a confianza.
- Sin embargo, un por ciento menor de los participantes (69%) percibió que los empleados de sus agencias o municipios cumplen “siempre” o “frecuentemente” con la Ley de Ética Gubernamental y el 59% en el caso de los empleados del gobierno en general.

Hallazgo: Un número de empleados siente presión para violar los estándares éticos.

- Más de uno de cada cuatro empleados (26%) respondieron que se sentían presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental.
- Casi dos tercios de los empleados (64%) que informaron sentirse presionados señalaron a sus supervisores como los responsables principales de esa presión. También señalaron como otras fuentes principales de presión: la política partidista (47%), los salarios bajos (38%) y los compañeros de trabajo (36%).

Hallazgo: La conducta impropia ocurre y a menudo no se denuncia.

- Uno de cada tres empleados (34%) contestó haber observado conducta en el trabajo que viola la Ley de Ética Gubernamental. No

está claro si tal violación es consciente o es por desconocimiento de la Ley de Ética Gubernamental.

- De los empleados que observaron esa conducta impropia, alrededor de uno de cada tres (36%) dijeron haberla informado ante la autoridad competente. En contraste, casi dos terceras partes (64%) dijeron no haberla informado. Las dos razones principales que se adujeron para no denunciar la conducta impropia fueron: temor a represalias por parte de los supervisores (45%) y la creencia de que nada cambiaría aunque informaran la misma (44%).
- Más de la mitad de los participantes (52%) creen que si denuncian las violaciones observadas, la gerencia los percibiría como empleados que ocasionan problemas. Además, el 57% de los empleados cree que si lo hicieran, sus compañeros de trabajo los considerarían como delatores o soplones.

Hallazgo: Los empleados se sienten apreciados en sus agencias y municipios y dicen que las personas con las que trabajan generalmente dan buen ejemplo de comportamiento ético.

- Más de siete de cada diez empleados (71%) está de acuerdo con que el jefe de su agencia o municipio da un buen ejemplo de comportamiento ético en el gobierno y 80% también está de acuerdo con que sus compañeros de trabajo dan un buen ejemplo de comportamiento ético. Además, 77% de los participantes dijo que su supervisor da un buen ejemplo de comportamiento ético.
- Más de cuatro de cada cinco empleados dijeron que se sienten apreciados en su agencia (82%) y por el público (86%). Además, el 88% estuvo de acuerdo con que su agencia provee buen servicio al público y un por ciento idéntico conoce la misión y visión de la agencia para la que trabaja.

Recomendaciones para mejorar el ambiente ético

Recomendación: *Emitir un enunciado conciso de los valores de la organización y de los principios fundamentales, para facilitar al empleado el cumplimiento con la Ley de Ética Gubernamental.* Dicho enunciado debería ayudar a los empleados a entender mejor cómo la Ley se aplica en los asuntos a los que se enfrentan día a día en su trabajo. Es importante que cada departamento y agencia cree dicho documento mediante un proceso participativo amplio. A manera de asegurar la uniformidad a través de todo el gobierno, la OEG debe jugar un papel activo como coordinador de dicho proyecto.

Recomendación: *Reducir el temor de los empleados a denunciar la conducta impropia.* El Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debe explorar el rediseño del proceso de denuncia actual para procurar aumentar la confianza del empleado en el sistema. Los elementos claves que hay que explorar incluyen: (1) cómo se reciben las denuncias de los empleados sobre posibles violaciones éticas; (2) cómo se recopila la información de esos empleados que denuncian la conducta impropia; (3) qué se les dice a los empleados que deberían esperar en términos de los pasos siguientes y los resultados del proceso de denuncia; (4) cómo se conduce la investigación sobre las conductas denunciadas; (5) hasta qué punto y con cuánta frecuencia se les deja saber a los empleados el progreso y resultados de sus denuncias y (6) qué medidas se toman para garantizar el anonimato del empleado y prevenir posibles represalias contra éste. Una vez más, es importante que cada agencia participe en el desarrollo de dicho proceso en coordinación con la OEG de modo que se asegure la uniformidad a través de todo el Gobierno.

Recomendación: *Adiestrar a los supervisores para minimizar la presión sobre los empleados para violar los estándares éticos.* Los hallazgos de la encuesta sugieren que los supervisores son una fuente principal de la presión que sienten los empleados en cuanto a la ética en su trabajo. Parece que fuera necesario adiestrar a los supervisores específicamente en temas de ética para mejorar la relación entre supervisores y empleados en cuanto a este tema.

Recomendación: *Ampliar el programa de adiestramiento sobre ética para todos los empleados del gobierno.* Dicho programa debe ir más allá de informar a los empleados sobre la Ley de Ética Gubernamental y debe también continuar proveyéndoles las destrezas para tomar decisiones éticas apropiadas y, de ser necesario, procurar recursos éticos adicionales. El programa de adiestramiento debería también diseñarse para alentar un diálogo más frecuente y saludable, entre supervisores y empleados, sobre los asuntos éticos en el trabajo.

Recomendación: *Proveer adiestramiento a un grupo seleccionado de altos ejecutivos.* Los altos ejecutivos juegan un papel muy importante en desarrollar la tónica en cuanto a la ética en sus organizaciones. Sin embargo, muchos pueden estar ajenos a que su impacto en el ambiente de ética va más allá de su propio comportamiento ético. Estos ejecutivos a menudo necesitan destrezas específicas para llevar al máximo su influencia positiva en la conducta ética de los empleados y en la ética del lugar de trabajo en general.

Recomendación: *Conducir una evaluación más exhaustiva de los programas existentes.* El presente estudio sobre ética fue un primer paso y, como tal, sólo pretende identificar e informar sobre los complejos asuntos éticos dentro del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Hemos identificado percepciones importantes de los empleados, pero en muchas áreas aún nos falta llegar a un claro entendimiento de lo que yace bajo esas percepciones y sobre cuál es la mejor manera de acercar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico a sus objetivos sobre ética. Una investigación de mayor alcance ayudaría a conseguir tanto el entendimiento como el progreso hacia esos objetivos.

Aquellos que buscan mejorar el ambiente ético en sus organizaciones deben reconocer que el sistema y los programas de ética son dinámicos. Aun los mejores sistemas deben examinarse periódicamente para atender los retos cambiantes que enfrenta el servidor público. Los resultados de esta encuesta proveen esa oportunidad. Lo que ha quedado claro con esta encuesta es que los servidores públicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico creen en la obligación de ser éticos y desean trabajar en ambientes éticos. Se necesitan cambios

culturales y de las organizaciones para adaptarse a los retos cambiantes y las expectativas éticas del servicio público.

Es importante notar que los retos que se han manifestado son frecuentes: representan preocupaciones conocidas que hay que atender, mejorar y, en última instancia, resolver. Pero para lograrlo, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debe invertir tiempo y energía para realizar mejorías abarcadoras. Un acercamiento estratégico debe atender los estatutos de ética formales y de los sistemas de ética, así como los canales informales a través de los cuales se comunican esos valores y estándares a los empleados. Los retos existentes deben atenderse en todos los niveles de la organización, desde los empleados de más alto rango hasta los de menor categoría. En síntesis, los líderes deben comprometerse para tomar el próximo paso al apoyar una agenda de ética abarcadora y al sentar un ejemplo positivo a través de sus propias acciones.

PRIMERA PARTE – ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA

Antecedentes

El 15 de octubre de 2002, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) contrató al Ethics Resource Center (ERC) para que le ayudara a evaluar la percepción de los empleados en las agencias y municipios en cuanto al ambiente ético en sus centros de trabajo y en el gobierno en general. Durante los seis meses siguientes, el ERC y la OEG colaboraron para desarrollar y conducir, entre los empleados del gobierno, una encuesta abarcadora sobre ética en el lugar de trabajo.¹

Objetivos del proyecto

La encuesta de la OEG sobre ética en el lugar de trabajo se diseñó con el propósito de conseguir varios objetivos principales que se identificaron desde el principio de esta colaboración. Éstos son los objetivos:

- Evaluar cómo perciben los empleados del gobierno el ambiente ético dentro de sus agencias y municipios,
- Recolectar información relacionada con los valores y prácticas éticas específicas exhibidas por los empleados. Por ejemplo, la prevalencia de conducta impropia observada en el lugar de trabajo, la frecuencia con que los empleados denuncian esa conducta y la frecuencia con la que se practican los valores tales como la honestidad y el respeto,
- Identificar los factores principales que puedan mejorar o ser obstáculo para la conducta ética de los empleados del gobierno,
- Indicar los acercamientos más prometedores en términos de comunicación y adiestramiento a los empleados sobre asuntos y prácticas de ética relacionados con la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley de Ética Gubernamental).

¹ El Artículo 2.7 de la Ley de Ética Gubernamental faculta a la OEG para conducir investigaciones dirigidas a entender de mejor manera y promover la práctica de conducta ética entre los servidores públicos y para mantener estándares firmes para la administración de fondos públicos.

Expectativas

Se determinaron las siguientes tareas que resultarán del proyecto:

- Un informe del ERC sobre los hallazgos de la encuesta, con conclusiones y recomendaciones a la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y
- Un informe ejecutivo sobre los hallazgos de la encuesta, a cargo del personal de más alto rango de ERC.

El significado de la ética en el lugar de trabajo

El concepto de ética en el lugar de trabajo puede definirse de varias maneras. Por lo tanto, es importante aclarar su uso desde el principio. En este informe, dicho concepto se refiere a los estándares, formales e informales, que los empleados utilizan como guía para su conducta. Los estándares formales, tales como los escritos en los códigos de conducta, a menudo están documentados y son fáciles de identificar dentro de las organizaciones. Los estándares informales a menudo se comunican a través de las relaciones interpersonales o se aprenden directamente mediante la observación de otros.² Por ejemplo, los empleados pueden fijarse en la conducta de sus supervisores y compañeros de trabajo para determinar lo que constituye o no conducta aceptable en el trabajo. El punto principal es que el ambiente general para la ética en las organizaciones depende de la comunicación de los estándares de conducta a través de canales formales e informales.

El rol de la ética en el gobierno

Varias presunciones iniciales proveen el contexto para el acercamiento utilizado por el ERC para conducir esta encuesta sobre ética e interpretar los hallazgos de la misma. Tal como se describen a continuación, éstas incluyen nuestra interpretación del papel fundamental del gobierno en una sociedad democrática y en las expectativas sociales relacionadas.

² Para más información acerca de estas definiciones, véase: Tenbrunsel, A.E., Smith-Crowe, K., and Umphress, E.E. (En revisión para publicación.) Building houses on rocks: The role of ethical infrastructure in the ethical effectiveness of organizations. Social Justice Research.

En primer lugar, suponemos que en una democracia el gobierno representa la voz del pueblo. Las leyes y reglamentos son los vehículos primarios del Gobierno. En esencia, representan el autocontrol en acción. Nuestra experiencia también sugiere que las leyes y reglamentos tienden a ser reactivos. Son la respuesta del gobierno a aquellos acontecimientos para los que los ciudadanos requieren remedios. Por ejemplo, las Federal Sentencing Guidelines for Organizations (FSGO) se crearon en 1991 porque muchas corporaciones no cumplían de manera consistente con los estándares de conducta ética entendidos por la sociedad. La Ley Sarbanes-Oxley, de 2002, se aprobó recientemente para ayudar a garantizar que las Juntas de Directores y los ejecutivos sean responsables por la conducta contraria a la ética e ilegal que ocurra durante su mandato en sus organizaciones.

Si queremos entender mejor las expectativas de la sociedad, también debemos considerar los valores sobre los que se basan las mismas. En términos de conducta corporativa, los ciudadanos típicamente esperan ciertos principios: justicia, integridad, honestidad, responsabilidad contrapuesta al interés propio, el interés de los inversionistas y de otros con interés en el negocio. En el sector público, se considera al gobierno igualmente responsable en todos esos estándares corporativos, añadiéndosele a éstos un valor de alcance más amplio: la confianza pública. La expectativa más fundamental sobre un gobierno electo democráticamente, y por ende de sus servidores públicos, es que actúen de manera que sean merecedores de la confianza del público. La consideración que no se puede perder de vista en cada decisión y acción del gobierno debe ser: “¿Qué puede servir mejor al ciudadano?”

Metodología

Panorama general

Antes de acometer la gran tarea diseñada para mejorar la ética en el lugar de trabajo, es crítico evaluar primero el ambiente ético del momento en una organización. Varias razones justifican que se utilice una encuesta para hacer tal evaluación. Primero, las encuestas son

herramientas efectivas para recoger y cuantificar las percepciones que un gran número de empleados tiene sobre la ética. Segundo, una encuesta inicial sobre la ética provee una base para luego realizar comparaciones. Si las organizaciones no tienen medidas sobre la ética recopiladas con anterioridad a implantar los cambios, luego puede ser más difícil demostrar el progreso. Tercero, las encuestas a menudo se utilizan para identificar y probar las relaciones. Por ejemplo, una encuesta puede usarse para explorar si ciertos factores, tales como el nivel de gerencia o el género, están asociados con una mayor (o menor) disposición de los empleados a denunciar una conducta impropia. El identificar dichas relaciones en potencia puede ayudar a determinar el mejor uso de unos recursos que podrían estar limitados. Por último, desde los comienzos del proceso las encuestas les proveen a los empleados la oportunidad de tomar parte en el mejoramiento de la ética en el lugar de trabajo al compartir su insumo valioso y su perspectiva.

A pesar de estas ventajas, es importante reconocer que las encuestas también están limitadas en cuanto a la información que pueden transmitir. Una encuesta sobre ética está destinada a proveer una imagen de la organización en un momento particular. Mientras que las preguntas en una encuesta sobre ética pueden identificar asuntos importantes, no siempre proveen el detalle necesario para entender estos asuntos por completo. A menudo se hace necesaria una investigación de seguimiento haciendo uso de grupos focales, entrevistas y otros métodos para llegar al detalle de los asuntos importantes. A lo largo de este informe haremos un esfuerzo por identificar esas áreas importantes que merecen investigación adicional.

Por último, para tener éxito, las encuestas sobre ética dependen de la colaboración entre los investigadores y los que usarán los resultados de las mismas dentro de sus organizaciones. El ERC y la OEG trabajaron muy de cerca para garantizar que esta encuesta se beneficiara tanto de la experiencia y pericia del ERC en investigaciones sobre ética como de la perspectiva única y el conocimiento con que cuenta la OEG sobre los asuntos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Grupos focales y entrevistas

Para ayudar a identificar los asuntos específicos a los que se daría consideración en la encuesta sobre ética, se condujo una serie de

entrevistas individuales y de grupos focales con empleados del gobierno. Estas reuniones también se utilizaron como una oportunidad para atender las preocupaciones de los empleados acerca del propósito de la encuesta y el proceso que se utilizaría para realizar la misma. Para asegurar que se cubrían ampliamente las perspectivas de los empleados sobre la ética en el lugar de trabajo, el ERC y la OEG seleccionaron, al azar, empleados de agencias, municipios y corporaciones públicas dentro de la Rama Ejecutiva representativos de los empleados del gobierno. Las entrevistas y los grupos focales se condujeron con empleados municipales, de educación, policía, gobierno central y miembros de los comités de ética.³

Entre el 9 y el 16 de mayo de 2002 se celebró un total de quince grupos focales –seis con empleados gerenciales y nueve con empleados no gerenciales. Los grupos focales se reunieron en salones privados en el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la OEG, con una participación de cerca de 100 empleados. También se condujo un total de nueve entrevistas individuales entre el 9 y el 17 de mayo de 2002. Los entrevistados también representaban diferentes agencias y municipios y tenían entre siete y veinte años de experiencia en sus respectivas agencias.

En los grupos focales y en las entrevistas se discutió un número de temas que proveyó información útil para desarrollar la encuesta. Estos temas incluían: percepción sobre las fortalezas y debilidades de las prácticas éticas en el lugar de empleo, las presiones para cometer conducta impropia, responsabilidad por la conducta contraria a la ética, vigilancia y disciplina relacionadas con la ética, y sugerencias para preguntas de la encuesta. La información resultante de estas reuniones se entregó al Gerente de Investigación del ERC quien la utilizó para redactar las preguntas del cuestionario.

Desarrollo de la encuesta

El ERC, con la colaboración de la OEG, redactó un grupo de preguntas que evaluarían de manera exacta el clima ético dentro del Gobierno del

³ La Ley Núm. 152 incluye el Artículo 2.6, que crea los Comités de Ética Gubernamental. Estos comités están integrados por servidores públicos que trabajan en puestos específicos dentro de las agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los temas principales en la encuesta incluyeron:

- Estándares de conducta ética y valores relacionados
- Asuntos éticos y resultados
- Ambiente más amplio para la ética
- Información demográfica seleccionada

Estos temas principales también sirven como la base para organizar los hallazgos de la encuesta que se presentan en la Segunda Parte y las conclusiones y recomendaciones que se discuten en la Tercera y Cuarta parte, respectivamente.

Al considerar estos temas se adaptaron algunas preguntas del National Business Ethics Survey (NBES) del ERC para el año 2000, un respetado estudio sobre la ética que se describe más adelante en esta sección bajo el título “Comparables”. Estas preguntas se modificaron como correspondía para adaptarlas a la encuesta para Puerto Rico. También se redactaron preguntas originales en atención a los temas de interés específicos que se habían identificado en las sesiones de planificación con la OEG y en los grupos focales y las entrevistas.

El ERC preparó un borrador preliminar de la encuesta y lo sometió a la OEG para que lo revisara y lo discutiera. Después de realizar las modificaciones sugeridas, la encuesta se finalizó, se tradujo al español y se envió a la OEG para que se imprimiera y se distribuyera. El cuestionario completo se incluye en el Apéndice 1 de este informe.

Distribución de la encuesta y recopilación de la información

Para dar a todos los empleados de la Rama Ejecutiva una oportunidad de participar en la encuesta sobre ética, la OEG imprimió y distribuyó 250,000 ejemplares de los cuestionarios.⁴ La OEG y el ERC trabajaron muy de cerca para desarrollar unos procedimientos detallados que garantizaran la uniformidad al distribuir los cuestionarios y al recoger la información de tantos empleados en tantos lugares. La OEG fue la

⁴ Al momento de imprimir la encuesta el número estimado más reciente sobre el total de empleados en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico era de 250,000 empleados.

única responsable de distribuir los cuestionarios a los empleados del gobierno y por cuidar que se siguieran los procedimientos adecuados. Se distribuyeron los cuestionarios y se recolectó la información entre las fechas del 1º de febrero y el 21 de marzo de 2003.⁵

Los preparativos para la distribución de la encuesta y la recolección de la información incluyeron varios pasos que se describen más adelante. Durante los seis meses anteriores a la distribución de los cuestionarios, la OEG condujo una serie de reuniones de planificación e información con los miembros de los Comités de Ética de todas las agencias y municipios. Estos individuos sirvieron como puntos de contacto para asegurar que cada agencia y municipio estuviera completamente informado acerca del proceso de la encuesta y tuviera la capacidad de llevar a cabo los pasos necesarios para facilitar el éxito de la misma. En el Apéndice 6 puede verse una tabla de tiempo para las reuniones de planificación e información que se llevaron a cabo.

También, se entregaron unas hojas de instrucciones específicas para la distribución de los cuestionarios a los empleados.⁶ Se asignó un mensajero de cada agencia o municipio para que recogiera los cuestionarios y los afiches alusivos a la encuesta directamente en la OEG, en una fecha específica. También se impartieron instrucciones a los miembros de los Comités de Ética de las agencias y municipios para que confirmaran a la OEG el recibo de los materiales. Los afiches se colocaron en tabloncillos públicos para que los empleados del gobierno pudieran verlos todo el tiempo.

Se distribuyeron los cuestionarios conjuntamente con los cheques de nómina de las agencias y municipios. El hecho de que todos los empleados del gobierno deben firmar al recibir su cheque de nómina se convirtió en un método efectivo para la entrega de los cuestionarios.⁷ Al recibir el cuestionario, se impartieron instrucciones a los empleados para que completaran los mismos de manera individual. Ningún miembro de los Comités de Ética estaba autorizado a ayudar a los empleados a completar el cuestionario ni a contestar preguntas

⁵ La encuesta cerró oficialmente el 7 de marzo de 2003 pero se continuó aceptando los cuestionarios contestados hasta el 21 de marzo en consideración a la posible demora en la entrega postal.

⁶ En el Apéndice 5 de este informe se encuentra una lista de estas instrucciones.

⁷ En la práctica, en algunas agencias pequeñas los cuestionarios se distribuyeron directamente a los empleados.

respecto al contenido de la encuesta. Se estableció una línea telefónica con servicio las 24 horas para contestar cualquier pregunta que los empleados pudieran tener con relación a la encuesta.

Para garantizar la confidencialidad a los empleados, éstos también recibieron un sobre predirigido, con franqueo incluido, en el cual enviar los cuestionarios contestados. Los cuestionarios completados se enviaron directamente al ERC. No se autorizó a los miembros de los Comités de Ética o de la OEG a recoger los cuestionarios completados por los empleados. Para garantizar aún más la confidencialidad de los participantes, los cuestionarios no requerían que los empleados escribieran sus nombres ni ninguna otra información que los identificara. La OEG se aseguró de que estos procedimientos se siguieran de manera correcta mediante llamadas a los empleados de las agencias y municipios.

Tal como se describió más arriba, el ERC puede dar fe de la planificación rigurosa y concienzuda que la OEG observó durante todas las fases de distribución del cuestionario y recolección de la información. La consideración cuidadosa que se prestó a los muchos detalles inherentes al proceso debe dar a los lectores de este informe confianza en la exactitud de la información recolectada de los empleados del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Debemos dejar claro que el ERC no podía supervisar directamente los procesos relacionados con las fases de distribución de los cuestionarios y de recolección de la información, ni verificar de manera independiente que todos los procedimientos se llevaran a cabo como se han descrito.

Promedio de respuestas

Se completó y envió al ERC un total de 62,762 cuestionarios. A base de esta cifra, el promedio de respuestas es de 25%, lo que se considera un por ciento respetable para una encuesta en papel, y excedió las expectativas del ERC y de la OEG. De los 62,762 cuestionarios, no se pudo utilizar 175 de ellos debido a varios errores, incluso debido a respuestas incompletas o inapropiadas y cuestionarios sin contestar. Esto dejó un total de 62,605 cuestionarios que se utilizaron para el análisis de los datos.

Análisis de los datos e informes

Una vez los empleados devolvieron al ERC los cuestionarios completados, éstos se digitalizaron con un escáner y se compilaron en un archivo electrónico de datos. Al ERC utilizar un escáner de alta definición y tecnología se reduce en gran medida la posibilidad de errores en el traspaso de los datos de los cuestionarios individuales al archivo electrónico.

La información en el archivo electrónico se analizó a la luz de los objetivos del proyecto y de las áreas de tópicos principales identificadas previamente en esta sección, a saber, estándares de conducta, valores y prácticas. Los hallazgos de estos análisis se incluyen al final de este informe. De manera específica, el informe incluye análisis descriptivos de todas las preguntas del cuestionario. Algunas preguntas clave de la encuesta, tales como la conducta impropia observada y la denuncia de ésta, también se tabularon en relación con variables demográficas específicas. Entre esas variables demográficas se incluyó el género, antigüedad en el empleo, nivel gerencial y lugar de trabajo (corporación pública, agencia o municipio).

Se incluyó en este informe las diferencias importantes y significativas resultado de la tabulación cruzada de los datos. En algunos casos, la ausencia de hallazgos significativos o de un patrón de hallazgos importantes para analizar también es reveladora. Tales hallazgos nulos se presentan por separado en el Apéndice 3. Es de notar que, para facilitar la lectura, los por cientos que aparecen en las tablas e ilustraciones de este informe se han redondeado al número entero más cercano. Como resultado de este redondeo, a veces la suma de los por cientos no es igual al 100%.

Comparables

Para entender mejor la información de las encuestas, generalmente es beneficioso comparar los datos de una encuesta con los de otras encuestas relacionadas. En este caso, y donde se considerara adecuado, la información de esta encuesta sobre ética se comparó con la del NBES, una encuesta rigurosa sobre ética en la que participaron 1,500

empleados que representan el perfil de los empleados en los Estados Unidos. Para efectos de la comparación se utilizó una parte de la misma en la que los participantes eran empleados del gobierno. Estas comparaciones con el NBES ayudan a proveer un contexto para apreciar los hallazgos de la presente encuesta. La encuesta NBES se realizó en los años 1994, 2000 y 2003. Los objetivos primarios de la investigación eran: (1) actualizar los datos nacionales comparables, (2) proveer información confiable sobre lo que los empleados piensan sobre la ética, (3) medir las percepciones de los empleados sobre los valores aplicados en el trabajo y (4) mejorar la comprensión sobre por qué ciertas maneras de enfocar la ética funcionan o fracasan en una organización.

Sin embargo, hay varias razones por las que no se debe generalizar en las comparaciones. Fue necesario hacer cambios en el lenguaje de las preguntas originales de la encuesta NBES para traducirlas y adaptarlas a la presente encuesta.

Estos cambios al lenguaje de las preguntas, conjuntamente con las diferencias culturales entre los dos grupos poblacionales encuestados, pueden dar lugar a interpretaciones alternas para las diferencias encontradas entre las dos encuestas.

SEGUNDA PARTE – HALLAZGOS

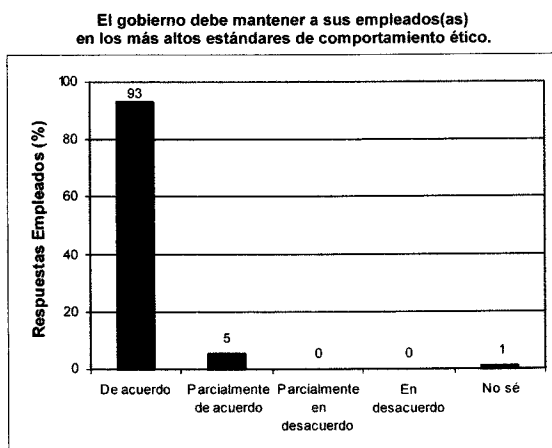
Los hallazgos descritos en esta parte están organizados en subsecciones de acuerdo con las áreas de temas principales de la encuesta. Éstos son: estándares de conducta ética y valores, asuntos éticos y resultados, y el ambiente ético. También se presenta un análisis de las variables demográficas recogidas en la encuesta. Los hallazgos de cada subsección están agrupados por temas y se discuten y presentan gráficamente por medio de cuadros. Además, una sección al final del informe incluye las tabulaciones cruzadas de los datos para revelar cómo varios grupos de empleados respondieron a las preguntas.

Estándares de conducta ética y valores

Las preguntas presentadas en esta sección de la encuesta pretendían identificar: (1) cuán enterados estaban los empleados con respecto a los estándares de ética contenidos en la Ley de Ética Gubernamental, (2) la percepción sobre el papel del Gobierno en mantener a los empleados en esos estándares y (3) la experiencia relacionada con la práctica de valores necesarios para ayudar a apoyar esos estándares.

El Cuadro 1 muestra que la mayoría de los empleados gubernamentales (93%) está de acuerdo con que el gobierno debe mantener a sus empleados en los más altos estándares de comportamiento ético.

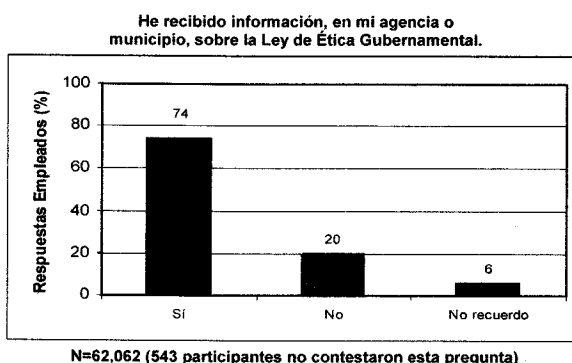
Cuadro 1:



N=61,874 (731 participantes no contestaron esta pregunta)

Estos hallazgos representan la respuesta más positiva de entre todas las respuestas a preguntas clave de la encuesta sobre ética. Cuando se combinan las respuestas “De Acuerdo” con las “Parcialmente de acuerdo” (para un total de 98%) queda claro que casi todos los empleados opinan que el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene la obligación de mantener a sus empleados en los más altos estándares de comportamiento ético.

Cuadro 2:

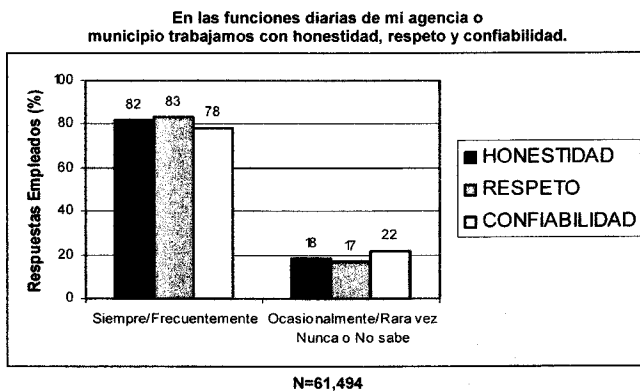


El Cuadro 2 muestra que casi tres de cada cuatro participantes (74%) recuerdan haber recibido información sobre la Ley de Ética Gubernamental.⁸ Aún cuando esto representa la mayoría de los empleados del gobierno, se esperaría que este por ciento fuera más alto. El hecho de que uno de cada cinco participantes (20%) dijo no haber recibido esta información indica que muchos empleados del gobierno pueden no estar al tanto de asuntos éticos importantes que se relacionan con su trabajo. Cuando a los empleados les falta conocimiento e información sobre los estándares de ética, se hace más difícil propiciar y sostener un ambiente de trabajo ético. Esto aumenta los retos potenciales para que todos los componentes de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico puedan mantener la confianza del público.

La encuesta también evaluó hasta qué grado los empleados sentían que los valores fundamentales de honestidad, respeto y confiabilidad se

⁸ Una enmienda del año 2001 a la Ley de Ética Gubernamental establece la responsabilidad de todos los empleados públicos de tomar 10 horas de capacitación sobre ética y asuntos relacionados cada dos años.

practicaban, de manera regular, en las actividades diarias de su agencia o municipalidad.



Cuadro 3:

El Cuadro 3 muestra los hallazgos para tres preguntas separadas que evaluaban hasta qué punto se practicaban los valores mencionados. Al combinar los “Siempre” con los “Frecuentemente” se obtuvo que los siguientes por cientos de empleados perciben que estos valores se practican regularmente. Para propósitos de comparación también se presenta la información de la encuesta NBES del año 2000.

Puerto Rico	Respeto (83%)	NBES Año 2000	Respeto (71%)
	Honestidad (82%)		Honestidad (79%)
	Confiabilidad (78%)		Confiabilidad (70%)

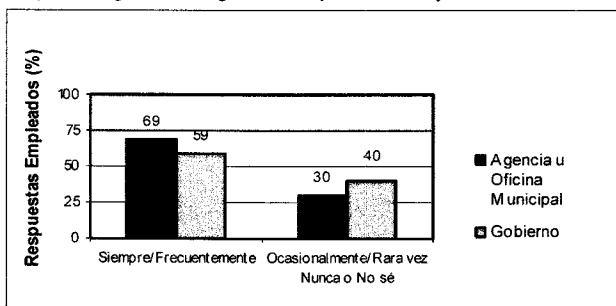
El hecho de que casi cuatro de cada cinco empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico observa que estos valores se practican siempre o frecuentemente es un indicador muy positivo. Esto sugiere que los empleados tienen una actitud positiva ante la ética en el lugar de trabajo e indica que existen bases éticas sólidas sobre las cuales construir. También se puede ver que los datos acerca de estos valores en esta encuesta sobre ética son consistentemente más positivos que los de la encuesta NBES del año 2000.⁹

⁹ Recordamos que esta comparación con las cifras de la encuesta NBES se hace únicamente para proveer un contexto para entender los hallazgos de la presente encuesta.

El Cuadro 4 muestra la percepción de los empleados con respecto al cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental en sus agencias o municipios.

Cuadro 4:

Al realizar su trabajo, los(as) empleados(as) de mi agencia, municipio o del gobierno en general cumplen con la Ley de Ética Gubernamental.



N=62,605

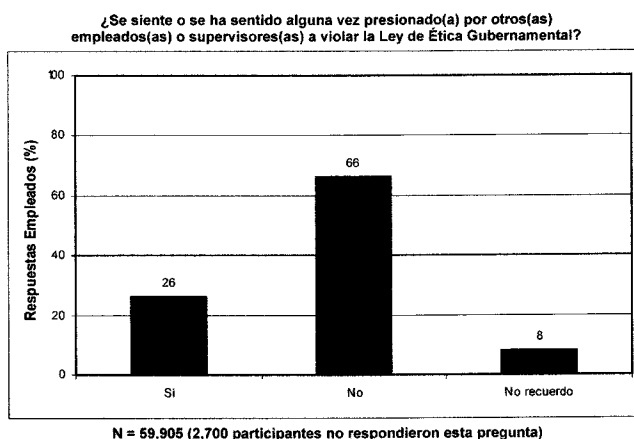
Al combinar las respuestas de “Siempre” con las de “Frecuentemente” se observa que el 69% de los participantes dijeron que los empleados en sus agencias o municipios cumplen con la Ley de Ética Gubernamental y que 59% dice que los empleados del gobierno en general demuestran tal cumplimiento. Estos hallazgos parecen contradecir aquellos que se presentaron anteriormente sobre los valores éticos. El hecho de que 30% de los empleados no observa cumplimiento frecuente entre sus compañeros de trabajo en sus agencias o municipios debe ser motivo de preocupación. Ésto sugiere que la conducta real de los empleados del gobierno está por debajo de lo que exigen los estándares escritos de la Ley de Ética Gubernamental.

El hecho de que los participantes perciben que los empleados en sus agencias o municipios cumplen más con la Ley (69%) que otros empleados del gobierno (59%) no es tan preocupante. La gente tiende a dar mejor nota a quienes conocen y con los que trabajan que a aquellos con los que están menos familiarizados. Lo que es más importante es la percepción más generalizada (40%) de que muchos otros empleados del gobierno no cumplen regularmente con la Ley de Ética Gubernamental. Ésto tiene implicaciones negativas sobre cómo los empleados perciben el ambiente para la ética en el trabajo de manera más general.

Asuntos éticos y resultados

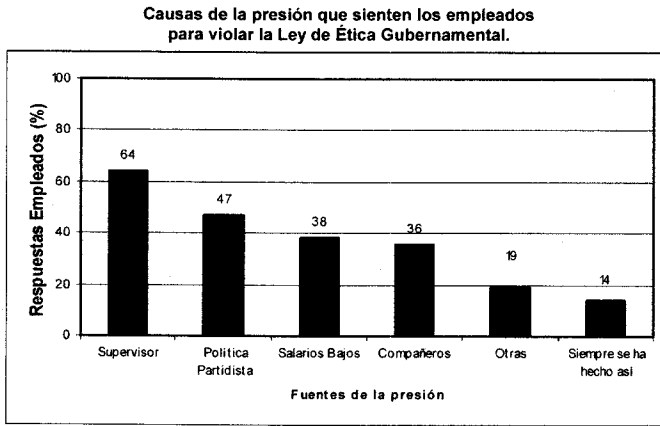
Esta sección se concentra en varios asuntos éticos principales y los resultados relacionados que típicamente se tienen en cuenta en las organizaciones. Ésto incluye la presión, la conducta impropia observada y la disponibilidad de informar la misma. Por ejemplo, la encuesta identifica hasta qué punto los empleados sienten presión para violar los estándares de la Ley de Ética Gubernamental y, cuando eso sucede, dónde se origina esa presión. La encuesta también mide el por ciento de empleados que ven esa conducta impropia en el trabajo y los tipos específicos de conducta que son más frecuentes. Por último, la encuesta considera hasta qué punto los empleados informan a las autoridades competentes la conducta impropia que observan así como las principales razones que se dieron para no informarla.

Cuadro 5:



El Cuadro 5 muestra que cerca de uno de cada cuatro empleados (26%) informó haber sentido presión para violar los estándares de la Ley de Ética Gubernamental. Debido a que la presión a menudo es un indicador de conducta impropia, ésta es un área importante que debe explorarse más detalladamente. En un esfuerzo por entender mejor de dónde procede esa presión, preguntas adicionales pretendían investigar las fuentes probables de la misma.

Cuadro 6:



N = 15,284

El Cuadro 6 muestra las fuentes principales de presión identificadas:

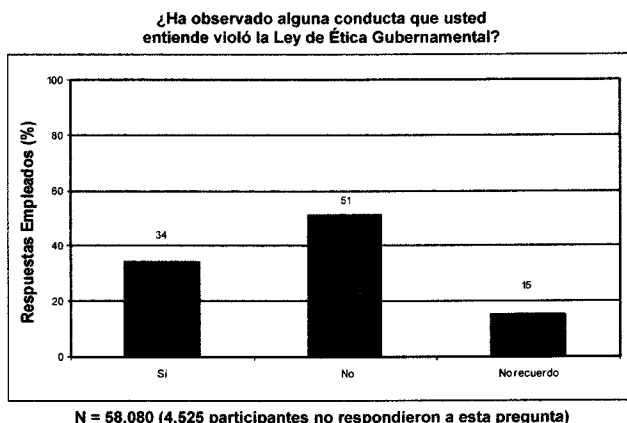
Presión del supervisor	64%
Política partidista	47%
Salarios bajos	38%
Presión de compañeros	36%
Otras razones no identificadas	19%
Siempre se ha hecho así	14%

Entre los que respondieron que sentían presión para violar los estándares de ética (26%) casi dos de cada tres (64%) señalaron al supervisor como la fuente más frecuente de la misma. Aunque se espera cierto grado de presión por parte de los supervisores porque éstos son quienes asignan tareas y establecen objetivos de trabajo, es preocupante el nivel encontrado en esta encuesta. En la mayoría de las organizaciones, la gerencia exhorta a los empleados a consultar con sus supervisores los problemas o las preocupaciones que puedan tener con respecto a asuntos éticos. Sin embargo, si muchos empleados perciben a sus supervisores como la fuente principal de la presión mencionada, ésto tendría un efecto mínimo. Por consiguiente, aunque pueda parecer lógico que los empleados sientan presión por parte de sus supervisores, ésto no es aceptable. Se necesita una investigación ulterior para entender mejor las razones de estos hallazgos.

Además, los hallazgos indican que el 36% por ciento de los participantes siente presión de sus compañeros de trabajo para violar los estándares éticos. Esto es importante si consideramos que los empleados a menudo recurren a aquellos de más antigüedad cuando tienen preguntas sobre la conducta apropiada en el trabajo.

Para colocar los hallazgos en contexto, la encuesta también preguntó si los empleados habían observado personalmente violación a la Ley de Ética Gubernamental.

Cuadro 7:

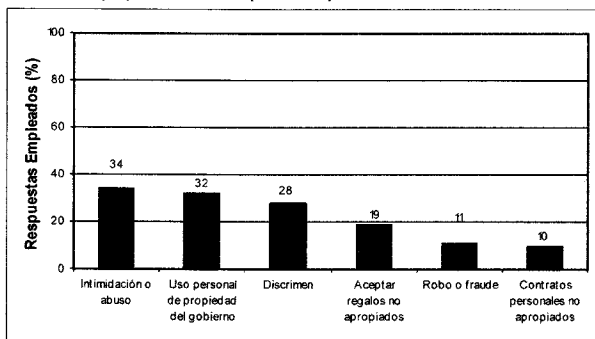


El Cuadro 8 muestra que más de uno de cada tres empleados (34%) informó haber visto a otros violar la Ley de Ética Gubernamental.¹⁰ En conjunto con los hallazgos de los Cuadros 4 al 6, se comienza a observar un patrón que puede estar fortaleciendo la conducta contraria a la ética entre los empleados del Gobierno. La percepción de que muchos de los empleados no cumplen con la Ley de Ética Gubernamental y de que existe presión para violar los estándares éticos se corroboran con las observaciones de conducta impropia en el trabajo. A continuación se explora con más detalle el asunto de la conducta impropia.

¹⁰ Las cifras de la encuesta NBES para el año 2000 son comparables, con un 38% de los empleados del sector gubernamental que había observado conducta impropia.

Cuadro 8:

Conductas impropias observadas por los empleados en el Gobierno de Puerto Rico.



N = 62,605

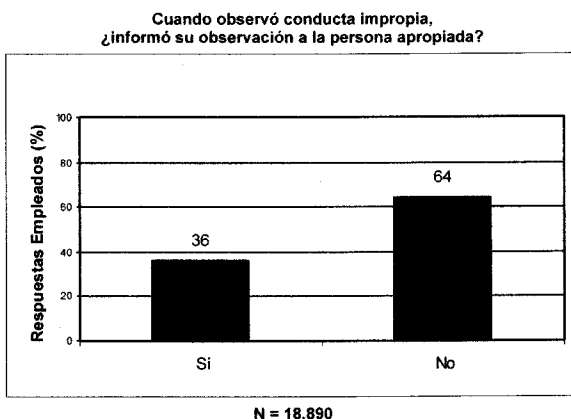
El cuadro 8 muestra que los principales tipos de conducta impropia observados por los empleados del gobierno son:

Intimidación o Abuso	34%
Uso personal de la propiedad del gobierno	32%
Discrimen	28%
Aceptar regalos no apropiados	19%
Robo o fraude	11%
Contratos personales no apropiados	10%

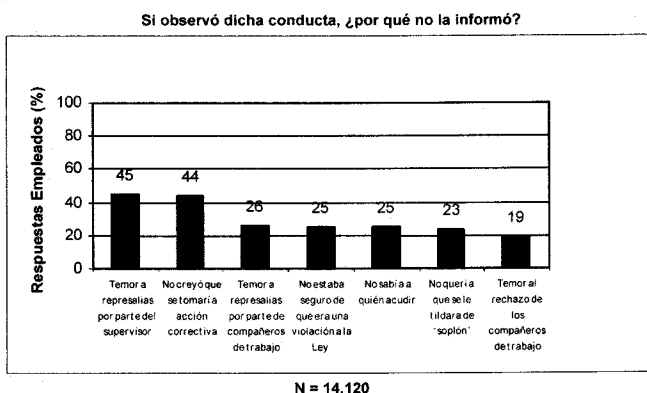
Es importante notar que la intimidación y el discrimen están entre las tres primeras formas más frecuentes de conducta impropia observada. Estas violaciones tratan con el respeto entre las personas más bien que con la propiedad o el dinero. Estos hallazgos proveen a los líderes de estas agencias y municipios una oportunidad estratégica para reforzar la importancia del respeto en el lugar de trabajo.

Informar o denunciar la conducta impropia observada es otro indicador clave de ética dentro de las organizaciones. Lo que los empleados hacen cuando observan conductas que aparentan violar la Ley de Ética Gubernamental es importante por varias razones. La denuncia es importante porque es una acción del empleado relacionada con la ética, que se puede medir. Además, las denuncias nos pueden decir mucho acerca de cómo los empleados perciben el ambiente ético en sus organizaciones.

Cuadro 9:



El Cuadro 9 muestra que sólo uno de cada tres empleados (36%) que observó conducta impropia la denunció. Este es un promedio relativamente bajo de denuncia y causa preocupaciones importantes acerca de los riesgos que entraña. A modo de comparación, la encuesta NBES para el año 2000 encontró que el 59% de los empleados del gobierno denunciaron la conducta impropia que observaron. Para entender mejor estos resultados, la encuesta preguntó a los empleados que no denunciaron la conducta impropia las razones que tuvieron para no hacerlo.



Cuadro 10:

El Cuadro 10 muestra que entre las razones principales por las que los empleados no informaron ni denunciaron la conducta impropia se encuentran las siguientes:¹¹

¹¹ Esta era una pregunta de selección múltiple donde los participantes recibieron instrucciones de marcar todas las respuestas que consideraran apropiadas según su experiencia. Por consiguiente, el total de estos por cientos suma más de 100%.

Temor a represalias por parte del supervisor	45%
No creyó que se tomaría acción correctiva	44%
Temor a represalias por parte de compañeros de trabajo	26%
No estaba seguro de que era una violación a la Ley	25%
No sabía a quién acudir	25%
No quería que se le tildara de “soplón”	23%
Temor al rechazo de los compañeros de trabajo	19%

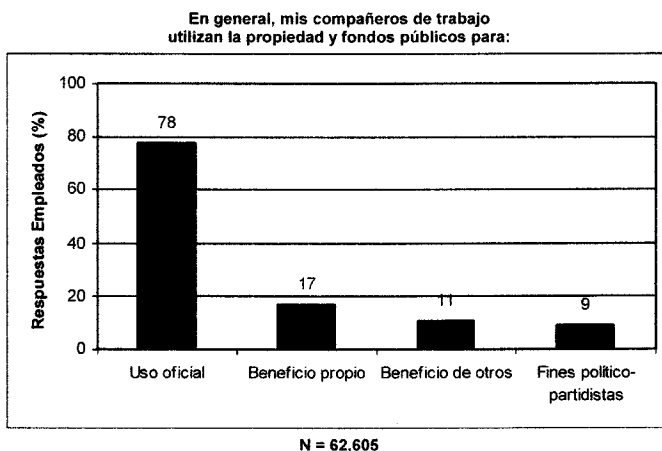
Las dos razones principales que se adujeron para no informar la conducta impropia fueron el miedo a la represalia por parte del supervisor (45%) y la noción de que no se tomaría ninguna acción correctiva en cuanto a ello (44%). En tanto los supervisores son el contacto primordial ante el cual la mayoría de los empleados debe informar una conducta impropia, estos hallazgos pueden indicar la necesidad de impartir adiestramiento específico sobre cómo informar violaciones de ética. La investigación corrobora la necesidad de esta característica de liderato. Por ejemplo, en un estudio del año 2000 de la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos, se encontró que la manera más efectiva de influir en la conducta de los empleados es a través de los supervisores inmediatos.¹²

También es preocupante esa noción de que la denuncia no tendría como resultado una acción correctiva. Este hallazgo merece atención porque sugiere que los empleados perciben apatía entre los supervisores y los ejecutivos de más alto rango al tratar con los asuntos de conducta impropia que se llevan ante su atención. En parte, el poder mantener ambientes éticos en el trabajo se fundamenta en la creencia de los empleados de que al observar y denunciar una conducta impropia:

- No habrá represalias ni retribuciones,
- Se tomará acción para corregir o eliminar repeticiones de la conducta impropia,
- Se comunicará de manera efectiva que se descubrió una conducta impropia y se atendió la misma,
- Aquellos que denuncien este tipo de conducta impropia contarán con el apoyo total de sus organizaciones.

¹² United States Office of Government Ethics, “Executive Branch Employee Ethics Survey 2000”, Washington, D.C., p. 41.

El último asunto en esta sección trata con la percepción de los empleados acerca del uso de propiedad del gobierno por parte de sus compañeros de trabajo.



Cuadro 11:

Casi todas las entidades gubernamentales tienen prohibiciones estrictas acerca del uso de propiedades o fondos públicos para otro uso que no sea el inherente al trabajo del empleado. Sin embargo, como muestra el Cuadro 11, existe la percepción de que estos reglamentos se violan a menudo.¹³ Cerca de uno de cada seis empleados (17%) contestó que sus compañeros de trabajo utilizan la propiedad o fondos públicos para su beneficio personal. Si los empleados perciben que estas acciones quedan impunes, ello puede reforzar la noción de que en el lugar de trabajo también se toleran otros tipos de conducta contraria a la ética. En la siguiente subsección se discute en detalle el impacto negativo que esto tendrá en el ambiente para la ética en general.

Ambiente ético

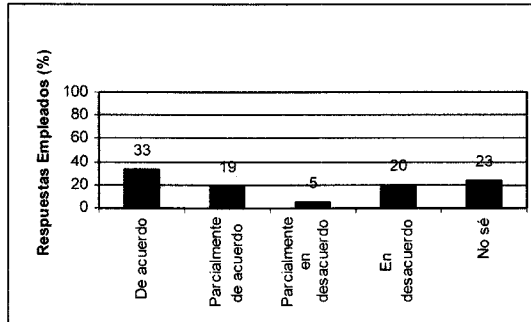
Para que en una organización exista una cultura que anime a los empleados a observar una conducta ética, éstos deben sentir que pueden denunciar una conducta impropia de manera confidencial y sin temor a represalias de la gerencia o de otros empleados. Para evaluar la cultura en torno al asunto de las denuncias se redactó un grupo de preguntas dirigidas a averiguar cómo los empleados sentían que la

¹³ Las preguntas representadas por la información en el Cuadro 11 admitían varias respuestas por lo que el total de los por cientos suma más de 100%.

gerencia y los compañeros de trabajo responderían a las denuncias de conducta impropia.

Cuadro 12:

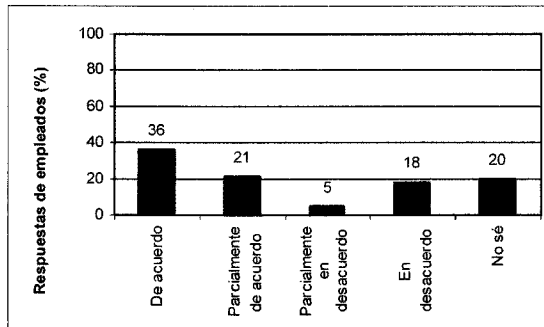
Si los empleados denuncian sus preocupaciones sobre posibles situaciones ilegales o comportamientos no éticos, la gerencia los considera como personas que ocasionan problemas.



N = 60,929 (1,676 participantes no respondieron a esta pregunta.)

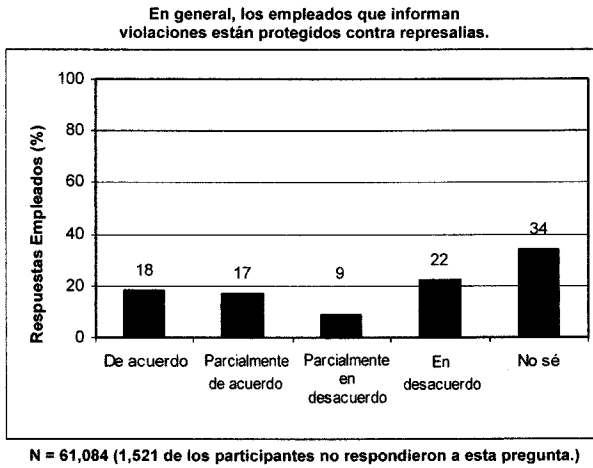
Cuadro 13:

Si los empleados informan posibles conductas impropias, sus compañeros de trabajo los consideran como soplones.



N = 61,008 (1,597 participantes no respondieron a esta pregunta)

Los Cuadros 12 y 13 muestran que más de la mitad de los empleados están “De acuerdo” o “Parcialmente de acuerdo” que informar la conducta impropia les causaría que la gerencia los considerara como problemáticos (52%) o que sus compañeros de trabajo los consideraran como soplones (57%). En otras palabras, la mayoría de los empleados no confía en que ni la gerencia ni los compañeros de trabajo responderían de manera positiva a una denuncia. Al contrario, la cultura que rodea las denuncias en el gobierno se percibe como una en la que aquellos que denuncian conductas impropias se sienten amenazados.



Cuadro 14:

El Cuadro 14 muestra que sólo el 35% de los participantes respondió que está “De acuerdo” o “Parcialmente de acuerdo” con que los que informan sobre violaciones a la ética serán protegidos contra represalias. Ésta es una evidencia más que demuestra el ambiente negativo que los empleados perciben por denunciar conductas impropias. Esta información encaja perfectamente con los hallazgos representados en los Cuadros 12 y 13 así como con los del Cuadro 10. Este patrón que asoma indica la necesidad de liderazgo que establezca como prioridad inmediata el mejoramiento de este asunto así como un estudio adicional al respecto.

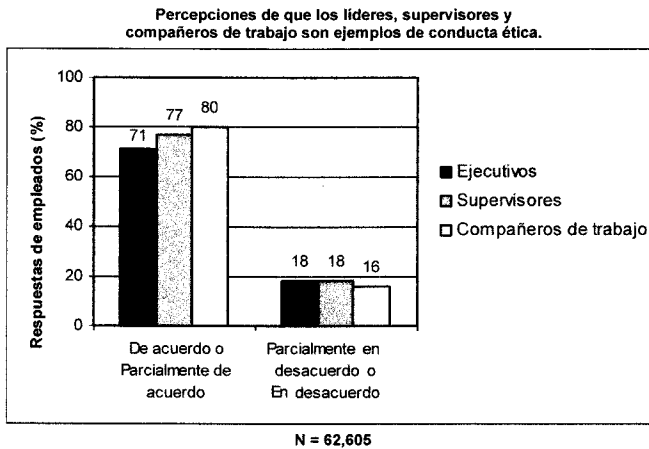
Otra consideración a tomar en cuenta al evaluar un ambiente ético en una organización es si los empleados perciben a sus líderes, supervisores y compañeros de trabajo como modelos éticos. También es importante saber si los empleados sienten o no que su agencia o municipio promueve un clima ético positivo y, de no ser así, cómo puede mejorarse ese ambiente ético.

Las investigaciones revelan que los modelos de ética en todos los niveles son importante para ayudar a promover un ambiente ético de trabajo.¹⁴ En ocasiones, los empleados pueden fijarse en los ejecutivos, en sus supervisores y en sus compañeros de trabajo en busca de indicaciones sobre cómo tomar decisiones apropiadas o acciones particulares. Por lo tanto, una de las maneras más efectivas en que los

¹⁴ Véase la NBES para el año 2000 del Ethics Resource Center, Washington, D.C.

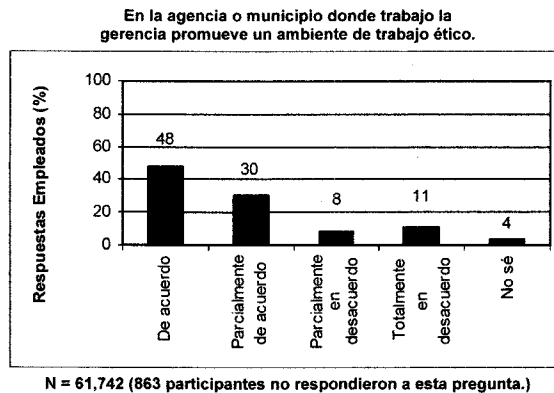
líderes y otros empleados pueden apoyar el comportamiento ético en el lugar de trabajo es siendo modelos de los comportamientos y actitudes que quieren que otros imiten.

Cuadro 15:



El Cuadro 15 muestra que los hallazgos sobre modelos éticos son generalmente positivos, aunque existe margen para mejoría. Los compañeros de trabajo fueron los que más se percibieron como ejemplos de comportamiento ético (80%), seguidos por los supervisores (77%) y por último, los ejecutivos de la alta gerencia (71%).¹⁵

Cuadro 16:

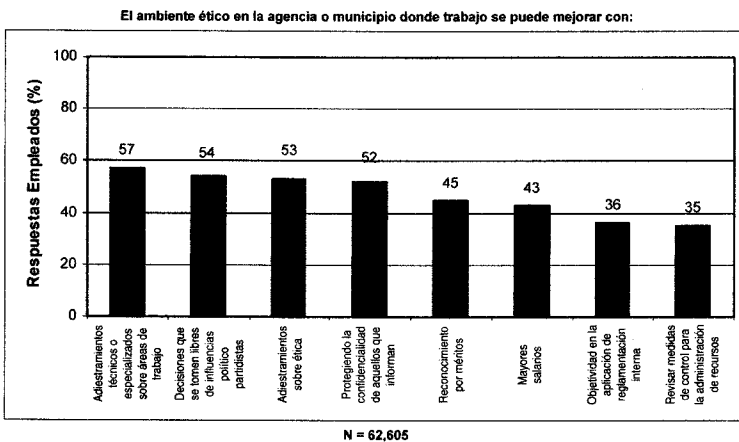


Si tomamos en consideración las preocupaciones acerca del ambiente ético ya informadas, satisface encontrar que el 78% de los empleados

¹⁵ Es importante notar que un por ciento substancial de los empleados (11%) dijeron "no saber" si la alta gerencia era buen ejemplo de comportamiento ético.

está “De acuerdo” o “Parcialmente de acuerdo” con que su agencia promueve un ambiente de trabajo ético (Cuadro 16). Por una parte, este hallazgo implica que los empleados se sienten positivos acerca de la ética en el lugar de trabajo. Sin embargo, el hecho de que este hallazgo *general* se encuentre, en cierto modo, en contraposición con muchos hallazgos *específicos* informados (conducta impropia, presión, denuncia) sugieren esta interpretación: los empleados parecen más positivos con respecto a sus agencias o municipios cuando describen las características generales pero más críticos cuando describen prácticas éticas particulares. Ésto indica que las respuestas de los empleados a las últimas preguntas proveen una visión más exacta del ambiente ético.

Cuadro 17:



Para entender mejor las percepciones de los empleados acerca del ambiente ético de trabajo había que considerar cómo piensan ellos que dicho ambiente se podría mejorar. Los participantes recibieron una lista de estrategias posibles e instrucciones de que seleccionaran aquellas que, en su opinión, mejorarían el ambiente para el desarrollo de la ética en su organización. Estas respuestas eran:

- 1) Adiestramientos técnicos o especializados sobre áreas de trabajo 57%
- 2) Decisiones que se tomen libres de influencias político partidistas 54%
- 3) Adiestramientos sobre ética 53%
- 4) Proteger la confidencialidad de aquellos que informan 52%
- 5) Reconocimiento por méritos 45%
- 6) Mayores salarios 43%
- 7) Objetividad en la aplicación de reglamentación interna 36%
- 8) Revisar medidas de control para la administración de recursos 35%

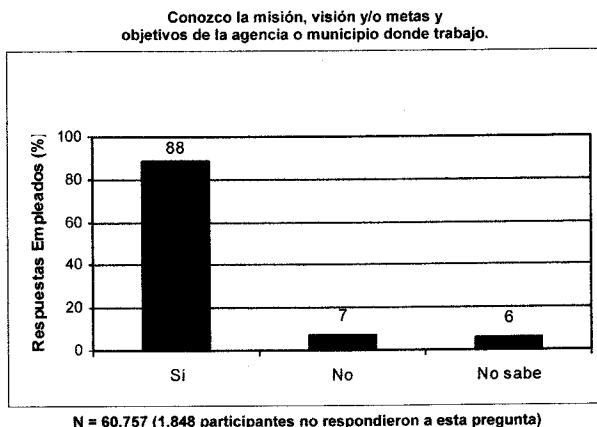
Un hallazgo importante es que, en dos de las tres respuestas superiores, los empleados identificaron el adiestramiento como un medio de generar mejoría en la ética. De hecho, los participantes colocaron los “mayores salarios” por debajo de categorías como adiestramiento, confidencialidad y reconocimiento por méritos. Esto es particularmente satisfactorio porque todos estos son programas y políticas que se pueden implantar con relativa facilidad. No requieren cambios de grandes proporciones en la cultura de la organización ni que se revisen los reglamentos de ética existentes.

Es importante notar que el “reconocimiento por méritos” se valora más que los salarios altos. Dado el hecho de que casi todos los empleados, públicos y privados, creen que necesitan salarios más altos, es raro que el deseo de que sus méritos se reconozcan esté por encima del deseo de un aumento de salario. Este hallazgo sugiere una oportunidad significativa para relacionar el mérito con la conducta ética y desarrollar sistemas que ayuden a reforzar este concepto.

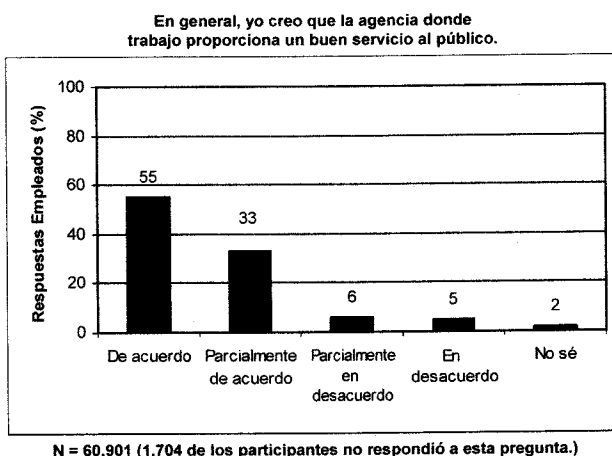
También es notable que el 54% de los participantes dijera que el ambiente ético podría mejorarse mediante mayor independencia de la política partidista. Sin conducir una investigación más profunda es imposible distinguir las prácticas de abuso partidista de lo que podría considerarse como ejercicio democrático de control sobre la burocracia. Por ejemplo, es frecuente que los empleados públicos resientan los cambios en las políticas dictados por los cambios en el liderato político del país. Habría que realizar investigaciones ulteriores para obtener un entendimiento más profundo del papel que juega la política partidista en el clima ético del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El grupo final de preguntas incluidas en la encuesta se diseñó para evaluar cuán conscientes están los empleados de la misión de su organización y cuán apreciados se sienten como empleados, en su agencia y como servidores públicos.

Cuadro 18:



El Cuadro 18 muestra que un 88% de los participantes conoce la misión, visión y objetivos de su agencia o municipio. La organización que desee establecer un programa de ética efectivo y mantener un ambiente de trabajo ético necesita un entendimiento así de claro. Sin él, será más difícil para los empleados lograr objetivos comunes en su trabajo o sentirse motivados por los mismos principios.

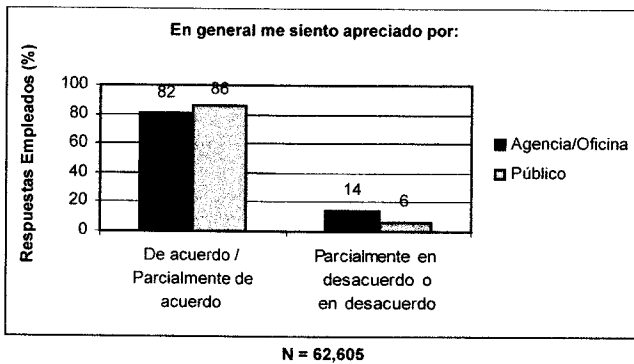


Cuadro 19:

El Cuadro 19 muestra que el 88% de los participantes está “De acuerdo” o “Parcialmente de acuerdo” con que la organización donde trabaja provee un buen servicio al público. Esto indica una fuerza laboral pública que cree en la calidad de los productos que provee al

público. Esta es otra característica que sirve de base para elaborar un sistema de ética; se puede motivar más fácilmente a los empleados para que observen conductas éticas si éstos creen que el producto que proveen depende tanto de su integridad propia como de la integridad de su organización.

Cuadro 20:



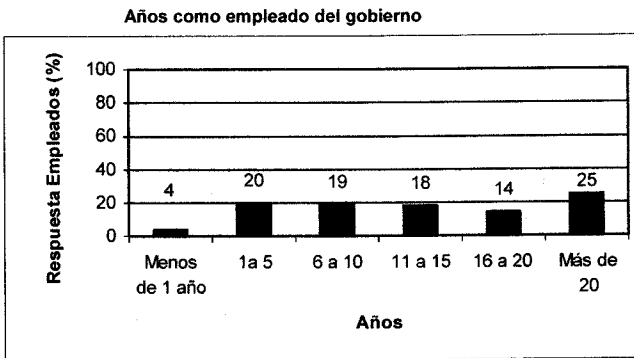
El Cuadro 20 muestra que el 82% de los empleados está “De acuerdo” o “Parcialmente de acuerdo” con que son apreciados como empleados en sus agencias o municipios y, de manera similar, el 86% está “De acuerdo” en que se sienten apreciados como servidores públicos. Ésto demuestra una moral alta entre los empleados del servicio público, especialmente si los comparamos con estudios paralelos en el Gobierno Federal de los Estados Unidos.¹⁶ Estos hallazgos también sugieren que hay un sentimiento de prestigio en ser un servidor público. El combinar estos hallazgos con los del Cuadro 19, sugiere que existe una base sólida para iniciativas futuras sobre ética.

Información Demográfica

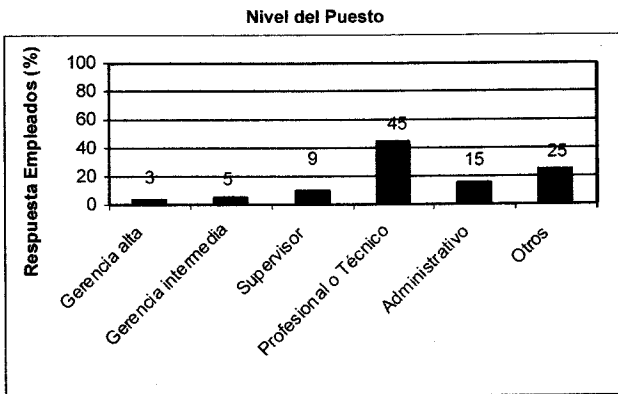
La información demográfica recogida por esta encuesta se encuentra resumida en esta sección. Nótese que la información demográfica refleja las respuestas de más de sesenta mil participantes (N = 62,605), una proporción sustancial de la totalidad de los empleados gubernamentales.

¹⁶ Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos, “Executive Branch Employee Ethics Survey 2000”, Washington, D.C.

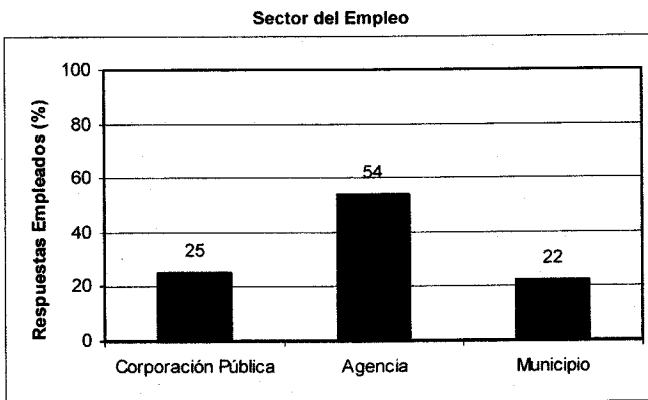
Cuadro 21:



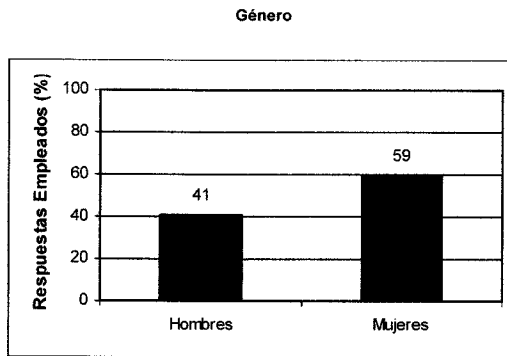
Cuadro 22:



Cuadro 23:



Cuadro 24:



Tabulación Cruzada de los Datos

Hasta este punto la información se ha enfocado en los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como un todo. A menudo, estos hallazgos pueden esconder diferencias importantes sobre cómo algunos grupos de empleados perciben la cuestión ética. Por ejemplo, algunos problemas y preocupaciones éticas pueden ser más pronunciados entre empleados de gerencia que en empleados que no son de gerencia, o entre empleados de más o menos antigüedad en su trabajo con el gobierno. Con el propósito de proveer un mejor entendimiento de los datos es importante explorar si las variables demográficas son un factor que provoca diferencias.

Al comienzo de la encuesta recogimos información de varias variables demográficas - género, tiempo en el empleo, tipo de agencia y tipo de ocupación - que se esperaba que demostraran variaciones importantes en los datos. Sin embargo, no se encontró diferencias significativas en la mayoría de los análisis en que se utilizó esta información demográfica. Aquellos análisis que sí revelaron diferencias significativas se presentan en las Tablas y se describen detalladamente dentro de esta sección.¹⁷

Factores que influyen en el conocimiento de la Ley de Ética Gubernamental

¹⁷ En el Apéndice 3 se presentan varias tablas con resultados nulos.

La Tabla 1 muestra que la antigüedad en el empleo en el gobierno influyó poco sobre si los empleados decían haber recibido información sobre la Ley de Ética Gubernamental. El por ciento más bajo (72%) se encontró en aquellos que tenían menos de un año en el empleo y en aquellos que tenían entre 11 y 15 años. El por ciento más alto (76%) se encontró entre aquellos con más de 20 años en el empleo. Aún así, la diferencia entre estos grupos fue relativamente menor. La importancia de estos hallazgos nulos es que apunta a un por ciento sustancial de empleados en todas las categorías de antigüedad (aproximadamente 20%) que se beneficiarían si tuvieran mayor acceso a la información contenida en la Ley de Ética Gubernamental.

Tabla 1
Recibieron información sobre la
Ley de Ética Gubernamental * Antigüedad en el Empleo

Respuesta	Menos de un año	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20 años
Sí	72%	75%	73%	72%	74%	76%
No	22%	19%	21%	22%	20%	18%
No recuerda	7%	6%	6%	6%	6%	6%

Al tiempo que se observa que la antigüedad no impacta la probabilidad de que los empleados reciban información sobre la Ley de Ética Gubernamental, los datos en la Tabla 2 sugieren que el nivel del puesto sí es determinante en este aspecto.

Tabla 2
Recibieron información sobre la
Ley de Ética Gubernamental * Nivel del Puesto

Respuesta	Gerencia Alta	Gerencia Intermedia	Supervisor	Prof/Técnicos	Admin.	Otros
Sí	91%	89%	85%	70%	82%	68%
No	7%	9%	12%	23%	14%	24%
No recuerda	2%	2%	3%	7%	4%	8%

La Tabla 2 muestra que únicamente el 70% de los empleados “profesionales/técnicos” y el 68% de los “otros”, informaron haber recibido esa información. En contraste, el 82% de los empleados administrativos y el 85% de los supervisores informaron haber recibido esa información. Los grupos de empleados en los que era más probable

encontrar una respuesta de que sí habían recibido esa información fueron los de gerencia intermedia (89%) y los de gerencia alta (91%). Estos hallazgos indican que los empleados en los grupos “profesionales/técnicos” y “otros” son los que necesitan más recursos relacionados con la Ley de Ética Gubernamental.

Los factores que influyen en la presión para violar la Ley de Ética Gubernamental

La información en la Tabla 3 muestra que, al compararlos con los empleados en niveles más bajos, los empleados de la gerencia alta son menos susceptibles a las presiones de cualquier fuente. Por ejemplo, únicamente el 6% de los empleados de gerencia alta siente presión de parte de sus compañeros o debido a salarios bajos. El por ciento de empleados que siente presión de estas fuentes es casi el doble entre los empleados “profesionales/técnicos” y los administrativos (de 10% a 12% de éstos dice sentir esta presión). Estos datos sugieren que la visión de la ética en el lugar de trabajo puede ser más positiva en las altas esferas de la organización. Esto pudiera implicar que la gerencia alta puede no estar al tanto de los asuntos éticos que enfrentan los empleados en los niveles más bajos y, por lo tanto, no siempre pueden atender dichos asuntos de manera oportuna o proveer los recursos para hacerlo.

Tabla 3
Razones por las que los empleados se sienten presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental * Nivel del Puesto

9a - 9f	Gerencia Alta	Gerencia Intermedia	Supervisor	Prof./Técnico	Admin.	Otros
Presión del supervisor	10%	15%	16%	18%	17%	18%
Presión de los compañeros	6%	7%	8%	10%	10%	11%
Salarios bajos	6%	7%	11%	11%	12%	17%
Política partidista	8%	15%	16%	13%	14%	12%
Siempre se ha hecho así	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Otros	2%	4%	4%	6%	5%	7%

En la Tabla 4, las fuentes de la presión son consistentes a través de todos los sectores de empleo. Todos los empleados de las corporaciones, agencias y municipios atribuyen cantidades similares de presión a cada una de las fuentes enumeradas.

Tabla 4
Razones por las que los empleados se sienten presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental * Sector de Empleo

9a – 9f	Corporación Pública	Agencia	Municipio
Presión del supervisor	19%	17%	18%
Presión de los compañeros	10%	10%	10%
Salarios bajos	11%	11%	17%
Política partidista	13%	13%	14%
Siempre se ha hecho así	4%	4%	4%
Otros	6%	6%	6%

Los empleados con menos antigüedad también informaron menos presión recibida para violar la Ley de Ética Gubernamental (Tabla 5). Para cada categoría de presión, menos del 8% de los empleados con menos de un año en el empleo sintió dicha presión. Por el contrario, la presión aumenta sustancialmente entre los empleados con más de un año de antigüedad en el empleo. Por ejemplo, los empleados que tienen entre 6 y 20 años de servicio dijeron sentir el doble o hasta el triple de la presión de todas las fuentes.

Tabla 5
Razones por las que los empleados se sienten presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental * Antigüedad

9a – 9f	Menos de 1 año	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20 años
Presión del supervisor	7%	14%	20%	19%	19%	18%
Presión de los compañeros	6%	9%	11%	10%	11%	10%
Salarios	6%	10%	14%	13%	13%	12%
Política partidista	4%	9%	15%	14%	15%	15%
Siempre se ha hecho así	2%	3%	4%	4%	4%	4%
Otros	3%	5%	6%	6%	6%	5%

Estos resultados concuerdan con investigaciones anteriores en los que también se han encontrado altos niveles de presión mientras más antigüedad tiene el empleado en la organización.¹⁸ Hay varias explicaciones posibles para este patrón de resultados. Una posibilidad es que, según los empleados ganan experiencia en sus agencias o municipios, pueden ascender a posiciones de mayor responsabilidad donde se verán expuestos a aumentos en la presión para violar los

¹⁸ La encuesta NBES del año 2000 encontró que el 10% de los empleados con menos de un año de antigüedad informó haber recibido presión de la gerencia alta para violar los estándares de ética, comparado con el 41% de los empleados con seis años o más de antigüedad en el empleo.

estándares éticos. Otra posibilidad es que aquellos con más experiencia sencillamente conocen más de la Ley de Ética Gubernamental y, por consiguiente, están más conscientes de esas presiones para que ellos violen los estándares éticos. Es posible que se necesite una investigación más profunda para explicar este patrón de hallazgos de una manera más definitiva.

Debemos hacer notar que la encuesta no encontró diferencias sustanciales en cómo se percibe la presión por razón de género para ninguno de los factores principales que afectan el ambiente ético en una organización.

Tabla 6
Razones por las que los empleados se sienten presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental * Género

9a - 9f	Hombres	Mujeres
Presión del supervisor	19%	16%
Presión de los compañeros	9%	11%
Salarios bajos	15%	11%
Política partidista	15%	12%
Siempre se ha hecho así	5%	4%
Otros	6%	5%

Por ejemplo, la Tabla 6 muestra que tanto hombres como mujeres informaron por cientos casi iguales en la presión recibida de cada una de las seis posibles fuentes de presión identificadas en la encuesta. De manera similar, no hubo diferencias sustanciales entre hombres y mujeres en las respuestas a aquellas preguntas relacionadas con denunciar la conducta impropia y con el sentimiento de sentirse apreciados como empleados y como servidores públicos.¹⁹ Estos hallazgos son consistentes con los arrojados por otras investigaciones sobre ética en las que tampoco se ha encontrado diferencias por género en los puntos de mayor interés.²⁰

Los factores que influyen en la decisión de denunciar la conducta impropia.

El nivel del puesto fue la única variable demográfica de la encuesta que demostró tener una relación fuerte con la denuncia de la conducta impropia.

¹⁹ Véase el Apéndice 3, Tablas 1 & 2 para ver estos resultados nulos.

²⁰ En la encuesta NBES para el año 2000 tampoco se encontraron diferencias sustanciales basadas en el género.

Tabla 7

Denuncia de conducta impropia observada * Nivel del puesto

Respuesta	Gerencia Alta	Gerencia Intermedia	Supervisor	Prof/Técnico	Admin.	Otros
Si	58%	48%	44%	35%	35%	32%
No	42%	52%	56%	65%	65%	68%

Como muestra la Tabla 7, casi tres de cada cinco empleados de la gerencia alta (58%) dijo haber informado a la persona designada la conducta impropia observada por ellos. Ésto compara con menos de la mitad de los empleados de gerencia intermedia (48%) y supervisores (44%). El grupo de empleados en puestos no gerenciales es el que menos probabilidades tiene de informar dicha conducta. En cada uno de los siguientes grupos, solamente cerca de uno de cada tres empleados no gerenciales dijo haber denunciado la conducta impropia observada: técnicos/profesionales (35%), administrativos (35%) y otros (32%).

Tabla 8

Los empleados que denuncian conducta impropia están protegidos contra represalias * Sector de empleo

17 a-e	Corporación Pública	Agencia	Municipio
De acuerdo	17%	16%	25%
Parcialmente de acuerdo	18%	18%	16%
Parcialmente en desacuerdo	9%	10%	8%
Totalmente En desacuerdo	23%	24%	19%
No sabe	33%	33%	33%

La Tabla 8 muestra que el grupo de los empleados municipales fue el que estuvo más de acuerdo con que aquellos que denuncian conductas impropias están protegidos contra represalias. Más de dos de cada cinco empleados municipales (41%) están “De acuerdo” (25%) o “Parcialmente de acuerdo” (16%) con el enunciado de que aquellos que denuncian están protegidos, en comparación con 34% entre los empleados de agencias y 35% entre los empleados de corporaciones públicas.

Tabla 9

Me siento apreciado como servidor público * Sector de empleo

26 a-e	Corporación Pública	Agencia	Municipio
De acuerdo	63%	64%	75%
Parcialmente de acuerdo	21%	21%	15%
Parcialmente en desacuerdo	3%	4%	4%
En desacuerdo	4%	4%	2%
No sabe	9%	8%	6%

En la Tabla 9 se observa que el grupo de los empleados municipales fue también el que estuvo más de acuerdo en que se sienten apreciados como servidores públicos. Tres de cada cuatro empleados municipales (75%) estuvieron de acuerdo en que son apreciados como empleados públicos, en comparación con 64% entre los empleados de agencias y 63% entre los empleados de corporaciones públicas. Estas diferencias son menos pronunciadas si se combinan las respuestas “De acuerdo” y “Parcialmente de acuerdo”.

Sin embargo, los resultados presentados en las Tablas 8 y 9 no son consistentes para todas las preguntas de la encuesta. En la mayoría de los casos no se encontró diferencias sustanciales entre las percepciones de empleados municipales, de agencias o de corporaciones públicas.²¹ En otros casos, las tendencias se invirtieron y entonces los empleados municipales fueron los menos propensos a proveer respuestas favorables.

Tabla 10
Uso de propiedad del gobierno y fondos públicos * Sector de empleo

14 a-d	Corporación Pública	Agencia	Municipio
Uso oficial	78%	81%	74%
Político partidista	8%	8%	13%
Beneficio propio	18%	16%	18%
Beneficio de otros	11%	11%	15%

Por ejemplo, los datos de la Tabla 10 muestran que los empleados municipales informan el por ciento más bajo de fondos públicos que se destina a uso oficial (74%) comparado con las agencias (81%) y las corporaciones públicas (78%). La tabla también muestra que entre los empleados municipales existe una percepción más alta de que los fondos públicos se usan para la política partidista y el beneficio de otros.

Otras tendencias demográficas

Como se vio en la Tabla 5, los empleados de menor antigüedad fueron los que informaron menos presión para faltar a la ética. Este hallazgo representa una tendencia más abarcadora, en la que los empleados con

²¹ Por ejemplo, no se encontraron diferencias sustanciales en los hallazgos relacionados con la conducta impropia observada, la denuncia de la conducta, el cumplimiento con la Ley de Ética Gubernamental y el sentirse apreciado por la agencia. Estos resultados nulos pueden observarse en el Apéndice 3, Tablas 3-6.

menos antigüedad exhiben una visión más positiva de la ética en sus organizaciones. Al explorar este punto con más detenimiento, esa relación también apareció para varios otros factores principales evaluados por la encuesta.

Por ejemplo, como se aprecia en la Tabla 11, los empleados con menos de un año en el empleo observaron muchos menos casos de conducta impropia (17%) que los que observaron los empleados con entre 1 y 5 años (29%), con entre 6 y 10 años (36%) o más.

Tabla 11
Conducta impropia observada * Antigüedad en el empleo

Respuesta	Menos de 1 año	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20 años
Sí	17%	29%	36%	37%	38%	36%
No	70%	57%	48%	49%	48%	49%
No recuerda	13%	14%	16%	15%	15%	15%

Tabla 12
Uso de propiedad del gobierno y de fondos públicos * Antigüedad

14a-d	Menos de 1 año	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 15 años	16 a 20 años	Más de 20 años
Política Partidista	3%	6%	10%	10%	10%	9%
Beneficio Propio	9%	14%	19%	18%	19%	17%
Beneficio de Otros	7%	11%	12%	12%	13%	11%
Uso Oficial	83%	81%	78%	78%	77%	77%

Además, los empleados con mayor antigüedad eran dos o tres veces más propensos a informar que sus compañeros de trabajo hacen mal uso de la propiedad y los fondos públicos que los empleados con menos de un año de antigüedad. (Tabla 12)

De nuevo, estos hallazgos pueden ser explicados de varias maneras. Puede ser que los empleados nuevos no estén seguros de lo que constituye conducta impropia, sencillamente porque les falta conocimiento suficiente acerca de la Ley de Ética Gubernamental. También, es posible que estén tan enfocados en aprender su trabajo y entender la dinámica social de la organización, que no se percatan de tantos incidentes de conducta impropia como los empleados de mayor antigüedad. Se necesita una investigación profunda que ayude a entender la perspectiva de los empleados nuevos.

Tabla 13.
Me siento apreciado como empleado en mi agencia * Antigüedad

27 a-f	De acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	En desacuerdo	No sabe
Menos de 1 año	65%	23%	4%	3%	5%
1 a 5 años	54%	28%	6%	8%	4%
6 a 10 años	50%	29%	7%	10%	4%
11 a 15 años	51%	28%	7%	9%	5%
16 a 20 años	53%	29%	6%	8%	4%
Más de 20 años	58%	26%	5%	7%	4%

Por último, los empleados del gobierno con menos antigüedad también se sienten más apreciados en sus agencias que sus compañeros con mayor antigüedad en el empleo. Como muestra la Tabla 13, el 65% de los participantes que tenían menos de un año de empleo en el gobierno estuvieron de acuerdo con que se sentían apreciados en sus agencias. Este por ciento bajó considerablemente según aumentaba la antigüedad de los empleados. Sin embargo, la antigüedad no guardó ninguna relación con el sentimiento de ser apreciado como servidor público.²²

²² Véase el Apéndice 3, Tabla 7 para resultados en detalle.

TERCERA PARTE – CONCLUSIONES

Panorama general

Las conclusiones que se presentan en esta sección están basadas en la integración de los hallazgos principales con los datos de la encuesta sobre ética. Es importante notar que algunas conclusiones surgen de varios hallazgos mientras que otras se derivan de uno sólo.

Al igual que con los hallazgos que se presentan en la segunda parte, las conclusiones de esta sección están organizadas en tres subsecciones de acuerdo con las áreas de tópicos principales en las que se centró esta evaluación. Estas áreas son:

- Estándares de conducta ética y valores relacionados
- Asuntos éticos y resultados
- El ambiente para la ética

A su vez, cada una de estas subsecciones está organizada por temas relacionados de la encuesta. Para cada tema se presenta la información respecto a prácticas óptimas de acuerdo con la experiencia del ERC en el campo de la ética empresarial,²³ seguidas por las conclusiones. Los ejemplos de prácticas óptimas ayudan a proveer el contexto para entender cómo se interpretan los datos de la encuesta en estas conclusiones.

Estándares de conducta ética y valores relacionados

Estándares y valores en el empleo

Prácticas óptimas

Dos dimensiones tienden a caracterizar los programas de ética más efectivos en organizaciones gubernamentales comparables. Las organizaciones efectivas típicamente demuestran un fuerte compromiso para (1) desempeñar sus funciones dentro de la ley y (2) observar los estándares éticos más altos.

²³ El ERC cuenta con experiencia extensa adquirida a través de su trabajo como asesor sobre ética para cientos de organizaciones a lo largo de los últimos 20 años.

Mientras algunos principios operacionales fundamentales pueden variar entre agencias del gobierno y áreas funcionales, el compromiso con el cumplimiento de la ley y la confianza del público son principios casi universales de prácticas óptimas de administración del gobierno. Tal como cabe esperar, la confianza del público se basa en los valores esenciales citados: honestidad, integridad, respeto, objetividad y confiabilidad. Como ejemplos útiles se ha incluido en esta sección códigos de conducta del servicio público de Gran Bretaña y Japón.²⁴ Ambos códigos de conducta comienzan con los valores esenciales.

Conclusiones de los datos

Los valores operacionales (honestidad, respeto, confiabilidad)²⁵ en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico existen en un contexto enmarcado por una importante expectativa de los empleados de que el gobierno tiene la obligación de mantener a éstos en los estándares de comportamiento éticos más altos. Estos hallazgos muestran que el 93% de los participantes dijo creer que el gobierno debe mantener a sus empleados en los estándares de comportamiento ético más altos (véase el Cuadro 1). Esta concordancia es alentadora. La misma sugiere que los empleados tienen una actitud positiva acerca de la ética en el gobierno y que existe una base sólida sobre la cual elaborar una estrategia ética más abarcadora.

Hay un entendimiento bastante difundido de que los valores tales como la honestidad, el respeto y la confianza son a menudo condiciones básicas para que los empleados puedan desempeñar correctamente sus trabajos. Dicho eso, las respuestas a esta encuesta sobre ética indican que una clara mayoría de los empleados (cerca de 8 de cada 10), ve que estos valores se practican “Siempre” o “Frecuentemente” en el lugar de trabajo (véase el Cuadro 3). Estos resultados son alentadores y comparan de manera favorable con los hallazgos de la encuesta NBES del año 2000.

En una organización donde el 93% de los empleados cree que es una obligación de ésta mantener a sus empleados en los más altos los

²⁴ Véase el Apéndice 7.

²⁵ Honestidad, respeto y confianza son valores operacionales en el sentido de que, en el ambiente de trabajo, éstos hacen posible que los empleados tengan interacciones positivas que les permitan realizar su trabajo de forma efectiva.

estándares de comportamiento ético, el liderato de esa organización debería trabajar para crear un clima y cultura ética donde todos los empleados perciban que los valores ya mencionados se practican. El punto clave es que mientras la ética es responsabilidad de los empleados en todos los niveles, es el liderato quien es el responsable de tomar la iniciativa para promover ese ambiente.

Otra práctica importante que se examinó en la encuesta fue el cumplimiento con la Ley de Ética Gubernamental. Aquí los hallazgos fueron menos positivos. Solamente el 69% de los empleados dijo que su agencia o municipio cumplía “Siempre” o “Frecuentemente” con la Ley de Ética Gubernamental. Además, sólo el 58% cree que los empleados del gobierno en general cumplen con la misma.

Lo que no está claro es si la falta de cumplimiento observada por los participantes tiene que ver con violaciones a propósito o con no estar familiarizado con la Ley de Ética Gubernamental. Ciertamente, la falta de información que puedan tener los empleados sobre políticas de ética podría resultar en una serie de malos entendidos con relación a las violaciones éticas. Pero la información no descarta la posibilidad de que los puntos de vista de los participantes incluyan decisiones conscientes del empleado para ignorar la Ley de Ética Gubernamental. Es importante notar que cualquiera de las explicaciones podría indicar un área que necesita mejorar; lo que variaría serían las recomendaciones específicas que pudiera necesitar cada una. Se hace necesaria una investigación más profunda para distinguir mejor entre las dos posibles explicaciones que aquí se ofrecen.

Asuntos éticos y resultados

Presión para violar los estándares éticos

Prácticas óptimas

El hecho de que los empleados perciban que se les presiona para que violen los estándares éticos es, a menudo, un síntoma de que existen problemas más profundos en la organización y riesgos relacionados con estos. Cuando esas presiones están presente generalmente reflejan

dos creencias de los empleados: (1) los jefes y/o las organizaciones requieren esa conducta y/o (2) se les mirará mal o sufrirán consecuencias relacionadas con el trabajo si no ceden a esa presión. Ambas creencias reflejan problemas dentro del ambiente de trabajo tales como supervisión y liderazgo ético poco efectivos. Aunque es natural que algunas organizaciones presionen a sus empleados para conseguir mayor productividad, los líderes y supervisores deben tener claro que tales mejorías no pueden darse a expensas de los estándares éticos de la organización.

Conclusiones de los datos

La encuesta provee evidencia de que una porción de los empleados percibe presión para violar los estándares éticos delineados en la Ley de Ética Gubernamental. De manera más específica, más de uno de cada cuatro participantes (26%), dice haber sentido dicha presión personalmente (véase el Cuadro 5). Los empleados informan que la fuente más fuerte de presión está, por mucho, en los supervisores. Casi dos de cada tres empleados (64%) que sintieron presión identificaron al supervisor como la fuente (véase el Cuadro 6). Como sería de esperar, los empleados en la gerencia intermedia y alta son menos propensos a decir que sienten presión que los empleados en los puestos en niveles bajos.

Como se mencionara anteriormente, la presión que ejerce un supervisor está a menudo relacionada con los objetivos de desempeño y las medidas de productividad del empleado en su trabajo. Dicha presión pudiera aumentar debido a presiones del trabajo –la sensación de que uno tiene demasiado trabajo, y presión de tiempo– la sensación de que uno no tiene suficiente tiempo para terminar sus tareas. En algunos casos, la presión es resultado de los problemas en las relaciones entre un supervisor y los empleados que éste supervisa. Si esas relaciones son tirantes o si los empleados se sienten maltratados, serán más propensos a sentir la presión.

Cierto grado de presión por parte del supervisor es apropiada –se debe exhortar a los empleados a hacer el esfuerzo máximo para cumplir con los objetivos de productividad. Pero cuando se lleva al punto en que se

percibe como presión para violar estándares de ética a menudo hay otros componentes en la misma ecuación. En muchos casos, los problemas surgen por la falta de información o de adiestramiento en áreas claves tales como:

- habilidad del supervisor para reconocer los límites al exhortar a los empleados a dar lo mejor de sí,
- conocimiento que permita a los empleados distinguir entre conducta que no es ética y conducta que es meramente desagradable,
- canales de comunicación efectiva que permitan a los empleados presentar sus preocupaciones directamente al supervisor, y
- procesos y mecanismos alternos –además de los supervisores, para permitir que los empleados discutan las presiones que ellos sienten que van más allá de lo que es razonable o aceptable.

Además de las presiones de los supervisores, es importante notar que más de uno de cada tres empleados (36%) identificó a sus compañeros de trabajo como una fuente principal de presión para violar los estándares de ética.

Denuncia de conducta impropia

Prácticas óptimas

Un sistema efectivo para informar conducta impropia debe cumplir, como mínimo, con los siguientes cuatro criterios. Debe ser:

- Bien divulgado,
- fácil de usar por los empleados,
- seguro, para que los empleados tengan confianza en su uso,
- capaz de llevar la información hasta aquellos que pueden investigar y tomar acción en cuanto a la misma.

En la mayoría de los casos, el primer punto de contacto en un sistema de informe o denuncia debe ser el supervisor del empleado, lo cual tiene sentido si consideramos que los empleados están acostumbrados a llevar a su supervisor la información relacionada con su trabajo.²⁶ La

excepción en estos casos es cuando el supervisor es sospechoso de ser parte del problema. Si los empleados encuentran que discutir un asunto con el supervisor no resuelve el mismo, existe como segunda opción aquella de informar la conducta impropia a través de una línea telefónica central o “línea de ayuda al empleado”.

Un programa efectivo de denuncias debe estar apoyado por una estrategia de comunicación que: (1) mantenga a los empleados informados acerca del proceso de información o denuncia, (2) otorgue énfasis a la importancia y el valor de informar a la organización, (3) haga hincapié en la responsabilidad individual del empleado. La comunicación de este tipo de programa puede hacerse de varias maneras. Por ejemplo, algunas organizaciones dan mucha publicidad a cómo las denuncias sobre conducta impropia han mejorado la organización al ayudar a descubrir y resolver las causas de patrones de comportamiento contrarios a la ética y potencialmente dañinos.

Fundamentalmente, el programa de denuncias debe verse sólo como uno de los muchos componentes de una función de ética abarcadora que provee guía a los empleados para identificar los dilemas éticos y/o los asuntos relacionados con su cumplimiento, tomar decisiones adecuadas y acompañarlas de la acción correspondiente.

En las organizaciones que cuentan con un programa efectivo de información de conducta impropia, cabría esperar que las denuncias disminuyan con el tiempo. Concurrentemente, cabría esperar que las llamadas para pedir ayuda o consejo sobre asuntos éticos aumenten. Las llamadas para pedir ayuda o consejo sobre asuntos éticos pueden verse como un indicador de la capacidad de la organización para resolver los incidentes de conducta impropia. Un aumento en las llamadas sugeriría que los esfuerzos por comunicar el programa de ética están rindiendo frutos y que los empleados confían lo suficiente en la organización como para hacer uso de la línea de asistencia al empleado.

²⁶ De hecho, las investigaciones sugieren que las organizaciones que no exhortan de manera activa a los empleados a denunciar la conducta impropia ante sus supervisores corren el riesgo de minar la autoridad de éstos. Véase Joseph, J. 2002. “Integrating business ethics and compliance programs: A study of ethics officers in leading organizations”, *Business and Society Review*, 107:3, 309-347

Conclusiones de los datos

El hecho de que sólo uno de cada tres empleados (36%) que observó conducta impropia la denunció indica un asunto preocupante al que hay que buscar solución (véase el Cuadro 9). Esto sugiere que una variedad de riesgos potenciales resultantes de conducta impropia puede pasar desapercibida porque los empleados que observan dicha conducta deciden no informar lo que saben. La pregunta clave es por qué tantos empleados no denuncian esta conducta.

Los hallazgos de la encuesta sugieren que la causa del bajo nivel de denuncias radica en diversas preocupaciones de los empleados. Las principales razones aducidas por los que observaron pero no denunciaron esta conducta fueron:

- Temor a represalias del supervisor (45%)
- Creencia de que no se haría nada al respecto (44%)
- Temor a represalias de sus compañeros de trabajo (26%)
- Duda en cuanto a cuál era el estándar ético (25%)
- Temor a ser considerado un soplón (23%)
- Temor al rechazo de los compañeros de trabajo (19%)

Como puede apreciarse, las dos razones principales para no denunciar conducta impropia fueron el miedo a la represalia de los supervisores y la creencia de que no se haría nada al respecto. Estos hallazgos difieren un poco de los encontrados en otros estudios en los que la presión del supervisor usualmente no es la causa principal de la falta de denuncia.²⁷ Aún así, estos hallazgos son consistentes con los informados anteriormente en esta sección con respecto al alto nivel de presión de los supervisores. Comienza a observarse un patrón en el que se ve que, para muchos empleados, el supervisor representa un impedimento más que un recurso o modelo de conducta ética.

Otro asunto preocupante que amerita una pronta acción es que casi uno de cada dos empleados (44%) cree que no habría respuesta para la denuncia. Dentro de una organización no sólo es esencial elaborar y

²⁷ Las dos razones más comunes para no denunciar conducta impropia son (1) la noción de que no se haría nada al respecto y (2) el temor a la represalia. (Junta de Protección de los Sistemas de Mérito de los EEUU, "Whistleblowing in the Federal Government: An Update", October 1993, p.13)

sostener la percepción de que informar la conducta impropia es responsabilidad del empleado sino que el hacerlo resultará en que la organización tomará medidas efectivas en cuanto a la preocupación informada.

Aunque los por cientos atribuidos a otras razones informadas para no hacer denuncias son menores a los dos primeros, aún así son por cientos sustanciales. Por ejemplo, más de uno de cada cuatro empleados (26%) mencionó el temor a la represalia de sus compañeros de trabajo como una razón para no informar la conducta impropia. Además, 25% de los empleados que observaron conducta impropia dijeron que no sabían a quién debían informarla. De primera impresión, este hallazgo parece estar relacionado con un asunto de adiestramiento. Sin embargo, sería necesaria una investigación más profunda para entender las razones y desarrollar la estrategia adecuada para resolverlo.

El alto por ciento de empleados que dijo que no informaba la conducta impropia porque creían que “no se haría nada al respecto” justifica la necesidad de una investigación exhaustiva que resulte en un mejor entendimiento de esta respuesta.

Ambiente para la ética

Comunicar los valores fundamentales a los empleados

Prácticas óptimas

Nuestra experiencia y la investigación sobre la ética empresarial²⁸ sugieren que los valores de una organización se comunican por lo menos de tres maneras diferentes: (1) enunciados y documentos formales de la organización, (2) sus sistemas éticos formales y (3) las acciones informales de los empleados, incluso de la alta gerencia, los supervisores y los compañeros y pares en el trabajo. A continuación se explica cada una de ellas.

²⁸ Joseph, J. 2002, “Integrating business ethics and compliance programs: A study of ethics officers in leading organizations.” *Business and Society Review*, 107:3, 309-347

1. Los enunciados formales sobre la ética en una organización incluyen sus afirmaciones sobre los valores, el código de conducta, las políticas y los procedimientos, las comunicaciones internas (tales como periódicos internos) y las comunicaciones externas (tales como discursos, comunicados de prensa y anuncios de servicio público). Los enunciados y los documentos efectivos sobre ética cumplen varias funciones simultáneamente. Primero, aumentan el conocimiento de las reglas y reglamentos referentes al cumplimiento y proveen mayor acceso a los recursos para su interpretación. Segundo, ayudan a definir un conjunto consistente y compartido de expectativas de conducta de los empleados. Por último, sirven como recordatorios tangibles del compromiso de una organización con las prácticas éticas. En esta capacidad, también comprometen a las organizaciones con unos cursos particulares de acción durante las crisis que puedan suscitarse.²⁹
2. Los sistemas formales de ética se definen por lo que las organizaciones eligen medir y recompensar en cuanto a la conducta relacionada con la ética, así como por lo que eligen castigar o ignorar de la misma. De muchas maneras, los sistemas formales elaboran sobre el contenido de los enunciados y los documentos sobre ética ya mencionados. La distinción importante entre los dos, es que los sistemas efectivos de ética están diseñados para asegurar que las organizaciones en realidad pongan en práctica esos valores que mencionan. Algunos ejemplos de sistemas formales de ética incluyen: líneas telefónicas dedicadas donde los empleados pueden pedir orientación o informar conducta impropia de manera anónima, mecanismos para investigar las denuncias y disciplinar a los infractores, mecanismos organizados para realizar adiestramientos sobre ética y otros medios para diseminar comunicaciones sobre ética de manera regular.
3. Muchos investigadores opinan que las comunicaciones informales sobre ética³⁰ que ocurren en las organizaciones pueden ser tan importantes al influir en la conducta de los empleados como los

²⁹ Un ejemplo que se cita con frecuencia es la respuesta de Johnson and Johnson a la crisis de Tylenol. Williams, O.F. & Houck, J.W. (Ed.), (1992), "A Virtuous Life in Business: Stories of Courage and Integrity in the Corporate World." Londres: Rowman & Littlefield.

³⁰ Como se mencionó anteriormente, las comunicaciones informales ocurren a través de las relaciones personales.

enunciados y los sistemas formales.³¹ Las comunicaciones informales dentro de la organización incluyen la información y los ejemplos a los que los empleados están expuestos debido a su relación con otras personas en la organización. De manera particular, es probable que los empleados aprendan acerca de las normas éticas de una organización observando las acciones de sus líderes, supervisores y compañeros de trabajo. Muchos empleados interpretarán los ejemplos de decisiones y acciones éticas que ven a su alrededor como reflejos de las prioridades y preferencias de la organización.

Las prácticas óptimas principales incluyen a los líderes, supervisores y compañeros de trabajo quienes, a través del diálogo exhortan a los empleados a considerar la ética como un tema de conversación legítimo en el lugar de trabajo. Una manera en que los líderes y supervisores pueden ayudar a iniciar dicho diálogo en particular es por medio de la discusión de su propio razonamiento sobre la ética y la solución de problemas. Esta práctica envía el mensaje a los empleados de que el proceso de hacer decisiones en el trabajo es tan importante como el resultado. En resumen, los supervisores y compañeros de trabajo pueden ayudar a reforzar la atención a la ética en el ambiente general del trabajo siendo modelos, exhortando a los demás y apoyando el comportamiento ético de todos.

Conclusiones de los datos

En muchos aspectos, los empleados se encuentran en una posición ideal para evaluar las prácticas éticas informales dentro de sus organizaciones. Ellos experimentan estas prácticas simplemente acudiendo al trabajo cada día. En esta encuesta, el por ciento de empleados que estaba de acuerdo con que los ejecutivos (71%), los supervisores (77%) y los compañeros de trabajo (80%) eran modelos de conducta ética sugiere la existencia de una base relativamente sólida sobre la cual elaborar un programa de ética más abarcador (véase el Cuadro 15). A la misma vez, casi uno de cada tres empleados (29%) sentía que la alta gerencia no constituía un modelo de ética (18%) o

³¹ Loe, T.W., Ferrell, L., & Mansfield, P. 2000. "A review of empirical studies assessing ethical decision making in business." *Journal of Business Ethics*, 25: 185-204.

dijo no saber (11%), hallazgo que indica que existe margen para mejorar. Los hallazgos relacionados con la práctica de los valores como honestidad, respeto y confianza (en términos generales, 8 de cada 10 empleados siente que esos valores se practican siempre o frecuentemente) se parecen a los hallazgos en cuanto a los modelos de ética, lo que también sugiere que existe una base sólida sobre la cual elaborar.

Concurrentemente, los datos muestran que el 26% de los empleados siente presión para violar los estándares de ética y que muchos de los que sienten esa presión la atribuyen a sus supervisores (64%) y a sus compañeros de trabajo (36%). Estos hallazgos acerca de la presión sentida ayudan a demostrar por qué cualquier esfuerzo que se vaya a hacer para mejorar las prácticas éticas dentro de la administración de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, debe tener en cuenta el papel que juegan las comunicaciones informales en cuanto a la ética.

Los hallazgos de varias de las preguntas de la encuesta también arrojaron luz en cuanto a las percepciones de los empleados acerca de los enunciados y sistemas éticos formales de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por ejemplo, aproximadamente tres de cada cuatro empleados (74%) dijo haber recibido información sobre la Ley de Ética Gubernamental (véase el Cuadro 2). Se observa que, hasta la fecha, la comunicación sobre la ética, aunque todavía se encuentra en progreso, ha logrado avances importantes. Existen otros tres hallazgos que también son alentadores. Estos incluyen:

- Conocimiento extenso (88%) de la misión, visión, objetivos y metas de las agencias y oficinas (véase el Cuadro 18),
- Opinión de los empleados de que sus agencias proveen un servicio importante al público (88% -véase el Cuadro 19) y
- Percepción de los empleados de que el público los respeta como servidores públicos (86% -véase el Cuadro 20).

Tomados en conjunto, estos hallazgos sugieren que existe una base sólida sobre la cual extender el programa de ética.

Los hallazgos también indican que al menos una parte fundamental del sistema de ética puede que no esté funcionando de manera efectiva -el de las denuncias de las violaciones. Sólo el 35% de los empleados está de acuerdo con que aquellos que denuncian violaciones a la ética están protegidos contra represalias (véase el Cuadro 14). Este hallazgo sugiere que los empleados no confían en el sistema de denuncia disponible para ellos. Según se discutió en la anterior subsección sobre las denuncias, también ayuda a explicar el bajo por ciento de empleados (36%) que denuncia la conducta impropia (véase el Cuadro 9). Se necesita más investigación para explorar los asuntos relacionados con las denuncias.

Adiestramiento sobre ética

Prácticas óptimas

Nuestra experiencia sugiere que el adiestramiento sobre ética debe contener por lo menos las siguientes áreas de tópicos principales:

- la obligación de cumplir con la ley que tienen los empleados del gobierno,
- la misión, visión, valores y metas de la organización y cómo se relacionan entre sí,
- cómo reconocer los retos y dilemas de ética cuando éstos se suscitan,
- cómo mejorar el razonamiento y el proceso de toma de decisión en asuntos éticos,
- cómo buscar ayuda al confrontar dudas sobre ética,
- cómo denunciar conducta contraria a la ética y por qué es responsabilidad del empleado así hacerlo, y la
- descripción de los sistemas que la organización ha creado para investigar las denuncias, disciplinar a los infractores y proteger a los informantes contra represalias.

La investigación reciente³² también sugiere que con frecuencia se hace necesario el adiestramiento específico sobre ética a los miembros de la

32 Trevino, L., Hartman, L. and Brown, M. 2000. "Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership." *California Management Review* 42(4).

alta gerencia para (1) puntualizar el papel y la responsabilidad de este grupo, (2) destacar la necesidad que existe de que los líderes determinen las expectativas y prioridades éticas con sus subordinados y (3) exhortar a los líderes a reforzar los estándares éticos por medio de sus propias acciones.

Conclusiones de los datos

Esta encuesta no preguntó específicamente a los empleados que evaluaran la efectividad del adiestramiento sobre ética, sin embargo, la evidencia recopilada a partir de una serie de preguntas sugiere que la estrategia actual de adiestramiento es efectiva en cuanto a dar a conocer la Ley de Ética Gubernamental. Como se discutió anteriormente en esta sección, la encuesta también identifica áreas de riesgo potenciales que merecerían adiestramiento adicional. Por ejemplo, los resultados de la encuesta sugieren que algunos gerentes y supervisores pudieran necesitar adiestramiento adicional sobre ética para desarrollar las capacidades de:

- Establecer límites éticos definidos,
- proveer guías de ética a los empleados,
- ser modelos al promover el razonamiento adecuado y de toma de decisión cuando los empleados se enfrentan a retos éticos y
- establecer un ambiente de ética en el trabajo donde la consideración y resolución de los asuntos éticos se entienda y se considere como un elemento de rutina del trabajo de cada empleado.

Resumen de conclusiones

Los sistemas éticos son dinámicos. Aún los mejores programas deben reexaminarse constantemente para atender los problemas cambiantes que enfrentan los servidores públicos y deben revisarse para enfocar los nuevos esfuerzos de manera estratégica. Los resultados de esta encuesta proveen una oportunidad para identificar y resolver dichos asuntos dentro del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La demostración de liderazgo de la OEG merece un reconocimiento por su visión al encargarse de esta evaluación tan importante.

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico enfrenta los retos comunes de la ética en las organizaciones. Tal vez el punto más importante en todo esto es que los asuntos que se han revelado a través de este proceso no son únicos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Son preocupaciones conocidas, se pueden atender, mejorar y, eventualmente, resolver.

Los procesos de gerencia ética exigen el análisis y la reflexión constante por parte de los individuos y de las instituciones. Las agencias que componen la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tienen la oportunidad singular de desarrollar los componentes esenciales de una cultura ética en el lugar de trabajo. Este tipo de iniciativa necesita incorporar mejoras a través de todo el sistema. Es también importante hacer énfasis en que los problemas que se han manifestado aquí no son problemas de empleados, son problemas sistémicos que deben atenderse en todos los niveles de la organización, desde los empleados en los puestos de mayor jerarquía hasta los de menor jerarquía.

Por consiguiente, lo que se necesita es un acercamiento estratégico debidamente concertado para atender los enunciados éticos formales así como los canales informales mediante los cuales se comunican los valores y estándares éticos. Ésta es una oportunidad para elaborar a partir de las fortalezas existentes, a la vez que se presta atención a los asuntos actuales más importantes. La OEG puede atender por sí sola algunos de éstos, mientras que otros requieren la cooperación de otras agencias o departamentos.

Lo que resulta claro de estos datos es que los servidores públicos creen en la obligación de ser éticos y quieren trabajar en ambientes éticos, pero necesitan más información, más recursos y el compromiso total de sus líderes para crear un ambiente en el que se pueda desarrollar la ética de manera saludable. Un ambiente así reforzará las creencias de los empleados de que es adecuado hacer lo correcto y que aquellos que violen la Ley de Ética Gubernamental serán castigados. Es necesario que los líderes apoyen una agenda de ética abarcadora y que den el ejemplo al actuar siempre con integridad. Nuestras recomendaciones con respecto a estos objetivos se presentan en la cuarta parte.

CUARTA PARTE - RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones están basadas en la información recogida por esta encuesta a los empleados sobre prácticas éticas, las prácticas óptimas a las que se hizo referencia en la tercera parte y en la amplia experiencia del ERC al trabajar con las organizaciones para mejorar sus programas de ética. Estas recomendaciones tienen el propósito de proveer unas guías útiles para impulsar la agenda ética del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Al igual que en las secciones anteriores de este informe, las recomendaciones se han organizado a base de su relación con las tres áreas de temas principales en las que se centró esta evaluación: (1) los estándares de conducta ética y los valores, (2) asuntos éticos y resultados y (3) ambiente ético.

Estándares de conducta ética y valores

Recomendación: *Crear un enunciado conciso acerca de los valores y principios fundamentales de la organización que haga fácil a los empleados obedecer la Ley de Ética Gubernamental.*

Es necesario recordarles a menudo a los empleados que los estándares de conducta del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no son únicamente mandados por ley sino que también reflejan los valores éticos y los principios que la mayoría de la gente trae al trabajo cada día. Un enunciado sobre los valores y los principios puede hacer que esa conexión resulte más evidente.

Ese enunciado, cuando es efectivo, se convierte en la base para entender la Ley de Ética Gubernamental. Se convierte en un documento práctico al que los empleados se pueden referir con facilidad en sus tareas diarias. En otras palabras, actúa como un “puente” que cierra la brecha entre las aspiraciones y los ideales, y los detalles prácticos de la ley, el reglamento y la política. El enunciado permite a los empleados entender mejor cómo la Ley de Ética Gubernamental se relaciona con su trabajo, lo que les ayuda a tomar mejores decisiones éticas. El enunciado también debería definir los valores y los principios fundamentales que el pueblo de Puerto Rico espera que conformen la base de un gobierno ético: aquellos que hacen

énfasis en el compromiso que todo gobierno democrático tiene de mantener la confianza del público. Por supuesto, estos estarían fundamentados en la Ley de Ética Gubernamental.

Desarrollar un enunciado de valores y principios no debería ser un ejercicio exclusivo de la gerencia alta. También debe ofrecerse a los empleados la oportunidad de participar o contar con representación en el proceso de desarrollo, antes de que el enunciado se adopte de manera oficial. Un mayor insumo de los empleados seguramente beneficiará el contenido de ese enunciado y ayudará a garantizar que los empleados desempeñen un papel más activo en el respeto de éste.

Naturalmente, se mantiene la responsabilidad de la gerencia alta de proveer el apoyo para una iniciativa de esta naturaleza. Es una de las muchas acciones que ayudarán a reforzar su compromiso para elaborar un ambiente de trabajo ético.

Asuntos éticos y resultados

Recomendación: *Reducir el temor de los empleados a denunciar la conducta impropia.*

El Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debe tomar acción para reducir los riesgos que se crean en la organización como resultado de la percepción negativa de los empleados con respecto a denunciar la conducta impropia (es decir, temor a la represalia, noción de que no se hará nada al respecto). Los datos de esta encuesta sugieren que el proceso de denuncia no es tan efectivo como debería ser. La falta de confianza del empleado en este proceso de denuncia puede eliminarse mediante el rediseño del proceso y el desarrollo de estrategias especiales de adiestramiento y comunicación dirigidas a este punto en particular.

El rediseño del proceso de denuncia debería explorar las etapas principales del mismo, incluso: (1) cómo se reciben los informes o denuncias de los empleados sobre supuestas violaciones a la ética, (2) cómo se recoge la información de esos empleados que presentan la denuncia, (3) qué se les dice a los empleados que pueden esperar en

términos de los próximos pasos y resultados del proceso de denuncia, (4) cómo se conducen las investigaciones de las supuestas violaciones, (5) hasta qué punto y con qué frecuencia se informa a los empleados el progreso y resultados de sus denuncias y (6) qué garantías se toman para proteger la identificación del empleado y prevenir una posible represalia.

Como uno de los componentes de este rediseño debe prestarse atención especial a la contratación, retención y adiestramiento de los supervisores de primer nivel ya que, a menudo, estos son el contacto inicial, aquellos a quienes los empleados informan la conducta impropia observada.

Recomendación: *Adiestrar a los supervisores para minimizar la presión a los empleados para violar los estándares éticos.*

Tal como se observa en la encuesta, los empleados consideran a sus supervisores como la fuente principal de la presión que reciben para que violen los estándares éticos de la Ley de Ética Gubernamental. Algo que contribuye significativamente a que existan esas presiones es el adiestramiento ineficiente de los supervisores, cuya responsabilidad recae normalmente en los departamentos de recursos humanos o adiestramiento. Mejorar esos adiestramientos puede representar una tarea ingente ya que puede ser que los departamentos de recursos humanos no cuenten con la pericia necesaria para desarrollar materiales de adiestramiento sobre ética.³³

Para trabajar de manera efectiva con esta situación, es necesario que las agencias o grupos responsables del adiestramiento de los empleados trabaje en conjunto con los responsables de las iniciativas éticas. Alentar dicha colaboración podría ayudar a garantizar que el adiestramiento de supervisores incluya los temas de presiones sobre los empleados y asuntos relacionados con una práctica ética saludable.

Ambiente para la ética

Recomendación: *Ampliar el programa de adiestramiento de ética para todos los empleados del gobierno.*

³³ Society for Human Resource Management/Ethics Resource Center, 2003 Business Ethics Survey, April 2003.

Los resultados de la encuesta proveen la oportunidad de expandir el adiestramiento sobre ética para alcanzar varios objetivos al unísono. Ésto incluye: reforzar los valores y principios de la organización, proveer a los empleados el conocimiento y las habilidades que necesitan para ayudar a sostener un ambiente de trabajo ético y asegurar niveles más altos de cumplimiento con la Ley de Ética Gubernamental.

Aunque la mayoría de los empleados conoce la Ley de Ética Gubernamental, no está claro que todos tengan las habilidades que necesitan para razonar y tomar decisiones basadas en la ética ni el conocimiento para lograr acceso a los recursos y sistemas éticos. Con el propósito de aclarar los asuntos relacionados con ambos temas, ese adiestramiento debería centrarse en el cumplimiento de la ley tanto como en los valores éticos. Ese adiestramiento debería no sólo ayudar a los empleados a identificar mejor y atender los problemas éticos en potencia sino también proveer un foro adicional para fomentar el diálogo y la discusión sobre ética en el lugar de trabajo. Por ejemplo, fomentar dicho diálogo es usualmente un paso imprescindible para despejar la noción de que los empleados que denuncian la conducta impropia observada serán objeto de represalias.

También es igualmente importante que ese adiestramiento haga énfasis en la responsabilidad que tienen los supervisores, gerentes y otros líderes de servir como modelos de conducta ética. Para llenar esas expectativas, el adiestramiento también provee nuevas herramientas para discutir y atender asuntos éticos con sus subordinados. Típicamente, cabe esperar que los empleados de nivel gerencial necesiten sesiones de adiestramiento más abarcadoras, para cubrir asuntos relacionados con el cumplimiento de la ley y con los valores, así como con el modelo de conducta ética, la medición de la efectividad ética y las recompensas.

Recomendación: *Proveer asesoría a los ejecutivos de la alta gerencia.*

A menudo existe en pequeño grupo de ejecutivos de la alta gerencia cuyo impacto en la cultura de la organización es de una importancia

extraordinaria. Éstas son usualmente personas éticas que no se percatan del impacto que pueden causar en las percepciones y las acciones de otros empleados. Los ejecutivos que se encuentran en este papel tan singular podrían sencillamente suponer que es apropiado que ellos sean éticos, que hagan lo correcto en su trabajo.

Estos líderes de alta gerencia a menudo se resisten a asistir a sesiones de adiestramiento sobre temas tales como la ética porque perciben dichos temas como extensiones naturales de su papel como líderes. Sin embargo, la investigación sugiere que estos ejecutivos de la alta gerencia también podrían necesitar capacidades nuevas específicas para tener mayor influencia en el ambiente ético de las organizaciones que comandan. Aunque son personas éticas, si no comunican de manera efectiva su propio compromiso con los estándares éticos más altos, se arriesgan a que se les perciba como indiferentes o neutrales con respecto al mejoramiento del ambiente ético dentro de sus organizaciones.³⁴

Los líderes que parecen indiferentes envían mensajes mixtos a los empleados acerca de la importancia de la ética. Ésto puede llevar a los empleados a considerar las comunicaciones, políticas y sistemas éticos como menos importantes, lo que a su vez reduce la efectividad de éstos para promover un ambiente ético. Por consiguiente, se recomienda asesoría ejecutiva para el personal clave en el nivel de alta gerencia dentro de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La asesoría es una forma especial de adiestramiento sobre ética en la cual un ejecutivo de la alta gerencia con mucha experiencia en la creación de ambientes éticos de trabajo, discute con otros ejecutivos, en sesiones individuales o en pequeños grupos de trabajo, los asuntos relacionados con este tema.

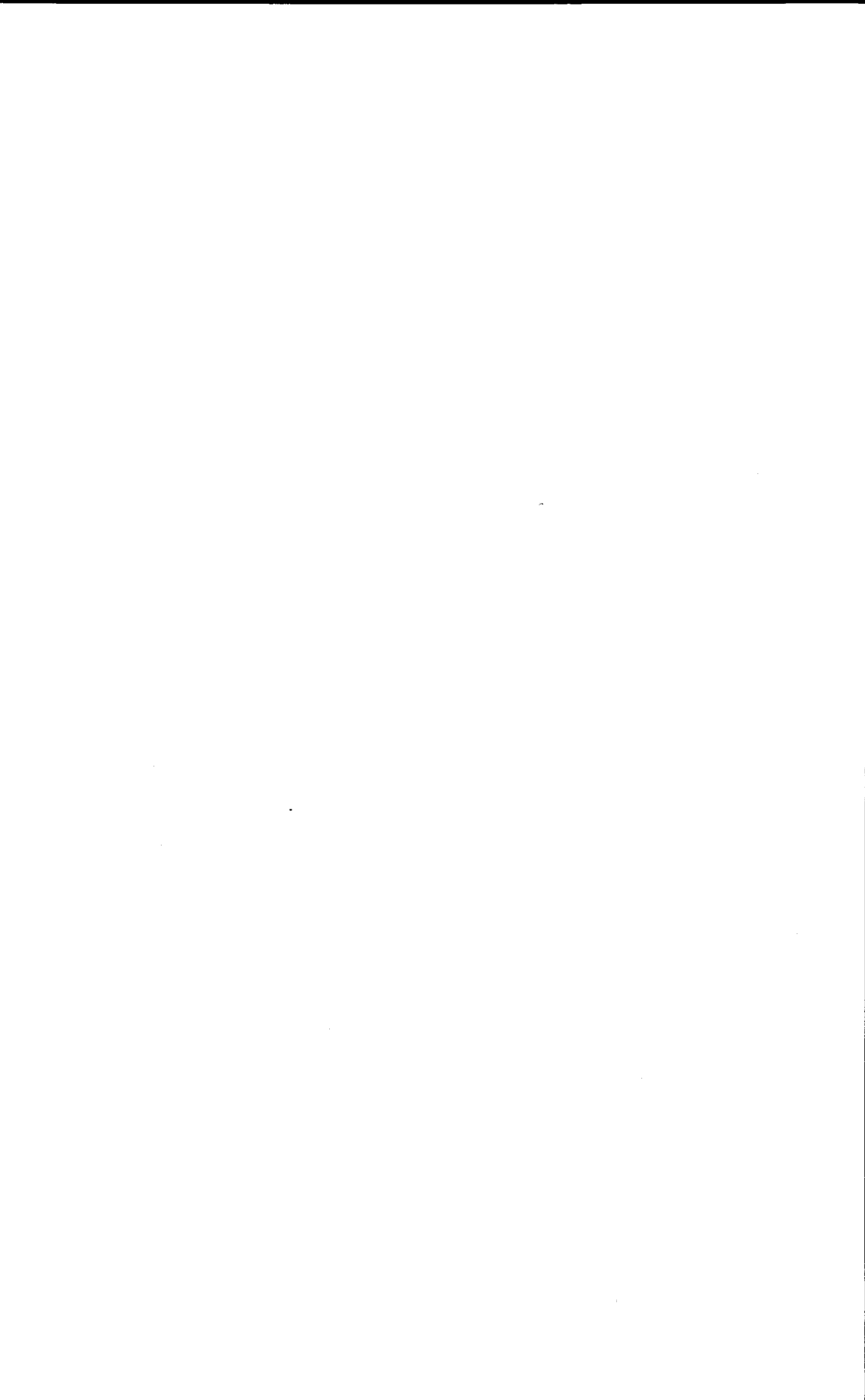
Recomendación: *Conducir programas de evaluación más abarcadores.*

Cualquier encuesta, incluso una de la magnitud de la que nos ocupa, apenas puede comenzar a esbozar los complejos asuntos éticos y las preguntas que enfrentan los empleados públicos. Tenemos mucha

³⁴ Trevino, L., Hartman, L., and Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review* 42(4).

información con respecto a las percepciones de los empleados sobre la ética en un número de áreas, pero todavía no contamos con un entendimiento claro de lo que yace bajo esas percepciones en muchas de ellas y cómo acercar esta organización a ser un agente efectivo para promover la ética dentro del ambiente de trabajo. Ésto se demuestra a través de la variedad de instancias incluidas en este informe para las que se ha recomendado la necesidad de investigación adicional.

Dentro del alcance y la responsabilidad de la OEG, se recomienda acometer una evaluación abarcadora, una que haga un uso más extenso de los datos cualitativos. Esos datos se recopilarían mediante una serie de entrevistas personales, grupos focales y una revisión detallada de una variedad de asuntos importantes.



ARTÍCULOS



COMENTARIOS BREVES A LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO: ENCUESTA DE ÉTICA 2003

Jesús Nieves Mitayne

I. La Ética Gubernamental y la Investigación Académica

El diseño e implantación de investigaciones académicas relevantes constituyen un factor central en la formulación y aplicación certera de toda política pública. En el caso de la ética gubernamental, la investigación académica se dirige tanto al análisis continuo de la literatura actualizada y relevante como a la investigación cualitativa y cuantitativa sobre el terreno. Ambas contribuyen al desarrollo permanente de la cultura ética gubernamental.

La primera, permite identificar esquemas conceptuales relevantes, viabiliza la identificación de modelos innovadores y genera el desarrollo cultural sobre la gestión ética local. Lograr esta vitalidad académica es saludable, porque la organización de las culturas éticas ameritan de consideraciones que sean tan dinámicas y diversas como las condiciones y los problemas que éstas pretenden atender. La segunda, contribuye a profundizar los esquemas hermenéuticos, mediante la adquisición de conocimientos que permitan formular problemas y diseñar alternativas que promuevan la competitividad, el profesionalismo y la continua formación ética de los(as) servidores(as) públicos(as).

La Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001 añadió el Artículo 2.7 a la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, (Ley de Ética) con el propósito de intensificar las políticas éticas preventivas que se implantan en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Artículo 2.7 fue diseñado para establecer el proceso educativo como factor indispensable en el desarrollo continuo de la integridad de los(as) servidores(as) públicos(as).

En esta norma, el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) fue elevado a rango de Ley¹ para formalizar la entidad que se ocupara, entre múltiples otras, de tres tareas fundamentales, a saber: 1) fomentar y producir investigaciones académicas sobre los objetivos relacionados a la ética gubernamental y la ética pública y social en general; 2) publicar los resultados de dichas investigaciones; y 3) diseñar cursos y alternativas educativas.

La OEG procedió a la fase organizativa y programática en torno a estos deberes. De plano, era evidente que el punto de partida debía ser intensificar la difusión del nuevo programa curricular que había comenzado en el CDPE desde enero de 2001, y diseñar una investigación inicial sobre el servicio público, cuyos resultados permitieran obtener un panorama básico y general, desde el cual partir, para luego proceder a la formulación de problemas y al diseño e implantación de iniciativas atemperadas a las condiciones éticas que dicha investigación revelara.

II. Estudio Sobre el Servicio Público, Encuesta de Ética 2003 (Estudio)

Una fase central en la organización del proyecto consistió en la identificación del modelo de investigación empírica que sería utilizado por la Oficina para estudiar las condiciones éticas del servicio público de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La OEG determinó contar con la colaboración del Ethics Resource Center (ERC).² Una vez definido y articulado el proyecto con el ERC, se procedió a la elaboración de la metodología que habría de producirlo. Los siguientes fueron los criterios institucionales que orientaron la selección del método de la encuesta como el instrumento para dicha investigación: 1) producir una investigación inicial cuyos resultados identifiquen condiciones y necesidades éticas comunes a las entidades gubernamentales representadas, de manera que todas encuentren indicadores pertinentes sobre los cuales actuar internamente; 2) la importancia de que los datos adquiridos provinieran de la percepción que los servidores(as) públicos(as) tienen sobre los lugares de trabajo público; y 3) adquirir una información general que permita tanto iniciativas en el presente como evaluaciones y proyectos futuros.

Desde una perspectiva académica, la opción por esta alternativa respondió a que este instrumento es el método investigativo más antiguo y de mayor difusión en la gestión ético gubernamental. Resultaba importante fundamentar el paso cualitativo de la OEG dirigido a la investigación, con una metodología que pudiera contrastarse razonablemente con otras iniciativas investigativas diseñadas en otras jurisdicciones; y esto, a los efectos de poder acumular criterios en cuanto a la utilidad del instrumento previo a su diseño y aplicación.

El Estudio tuvo como objetivo principal examinar las percepciones de los(as) servidores(as) públicos(as) sobre variables relacionadas como las orientaciones, valores y prácticas que éstos(as) experimentan en sus labores cotidianas. El diseño del instrumento enfatizó la identificación de condiciones éticas que surgen, ya no sólo en el marco de la gestión individual de los(as) servidores(as) públicos(as), también en el ámbito de la percepción que éstos(as) tienen sobre sus relaciones en el lugar de trabajo. Esta perspectiva permite identificar actitudes y prácticas que distinguen situaciones internas en la cultura ética del servicio público que ameriten de iniciativas organizacionales internas. Estudiar la percepción que los(as) servidores(as) experimentan sobre las condiciones éticas de sus talleres anticipa múltiples y diversas dinámicas en los lugares de trabajo.

Se distribuyeron 250,000 cuestionarios.³ Finalmente, el Estudio contó con la participación de 62,605 servidores(as) públicos(as), un nivel de respuesta que alcanzó el 25% de los instrumentos distribuidos. Al precisar el factor de participación, es pertinente tomar en consideración que el nivel de respuesta necesario para validar el análisis requería sólo un máximo de 15%, y que ésta fue la primera vez que se proveyó la oportunidad para expresarse en un instrumento investigativo de esta naturaleza. Por tanto, es legítimo concluir que los servidores(as) públicos(as) le dieron la bienvenida a esta iniciativa.

La OEG agradece a todos(as) los(as) servidores(as) públicos(as) de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, su valiosa participación en el Estudio.

III. Los resultados: análisis preliminar

A. Los(as) servidores(as) públicos(as) reconocen la existencia y la necesidad de estándares éticos y valores

Se destaca que el 98% de los(as) participantes está de acuerdo con que el Gobierno debe mantener a sus empleados(as) en los estándares de conducta ética más elevados. El reconocimiento de ese deber gubernamental por parte de los(as) servidores(as) públicos(as) es la piedra angular de los resultados y de todas las iniciativas futuras que se diseñen para atenderlos. Una condición elemental para la implantación de medidas ético administrativas eficientes en las instituciones es la conciencia y la disposición de los actores concernidos. Este primer hallazgo de los resultados deja establecido que la población encuestada está consciente y dispuesta para el continuo desarrollo de la gestión ético pública.

Los resultados reflejan que tres de cada cuatro servidores(as) públicos(as), han recibido información sobre la Ley de Ética Gubernamental. Esto se logró porque la OEG implantó un programa de cursos, orientaciones individuales y métodos alternos de educación a través del CDPE. Es importante destacar que existen diversos canales para recibir información en materia de ética gubernamental, porque la amplitud y la diversidad del servicio público plantean una extensa gama de condiciones y necesidades. El resultado adquirido en este renglón es compatible con las expectativas de la OEG al momento de la distribución del instrumento, y sirve de norte en el diseño de las iniciativas de educación y difusión de información que se implantan en la actualidad.

Cuatro de cada cinco empleados(as) conciben los valores centrales de la honestidad, el respeto y la confianza como valores practicados siempre o frecuentemente en sus respectivos lugares de trabajo. El análisis ético organizacional subraya la importancia de valores centrales en la práctica de los(as) miembros de las instituciones, debido a que su ejercicio fomenta la convergencia de los roles, las actitudes y las aspiraciones individuales en objetivos comunes, que permiten el desarrollo de los individuos y las culturas éticas en las instituciones. La alta proporción de este hallazgo comunica, no sólo la percepción de los participantes sobre la práctica presente y generalizada de los(as) servidores(as) públicos(as)

en sus gestiones diarias, sino también una expectativa sobre la calidad de vida institucional a la cual éstos(as) aspiran.

El reconocimiento de estos valores por los(as) servidores(as) públicos(as) es de una importancia fundamental. Desde una perspectiva estrictamente operacional, esto es lo que mantiene el funcionamiento diario de la gestión pública.

Por otro lado, los resultados del Estudio reflejan que siete de cada diez de los encuestados percibe que los(as) demás empleados(as) en sus entidades gubernamentales se desempeñan siempre o frecuentemente en acorde con la Ley de Ética Gubernamental. Además, tres de cada cinco perciben que los(as) empleados(as) del Gobierno en general actúan, siempre o frecuentemente, en correspondencia con dicha normativa.

El Estudio también exploró la percepción que los(as) servidores(as) públicos(as) tienen sobre las condiciones éticas en su entorno inmediato, y su percepción sobre las condiciones éticas en otros lugares de trabajo del servicio público. Se propuso contrastar las percepciones de los(as) participantes sobre uno y otro lugar. La percepción de cumplimiento con la normativa en el lugar de trabajo propio es mayor que aquella que se expresa sobre el nivel de cumplimiento de los demás en sus respectivos lugares. La percepción de los(as) encuestados(as) que está presente en este último, es la idea de lo ajeno y distante (lo otro), que en este tipo de instrumento empírico, suele evaluarse con un juicio más severo.

B. Un número de empleados(as) gubernamentales siente presión para violar los estándares éticos

Uno de cada cuatro servidores(as) públicos(as) expresó sentir presión para violar la Ley de Ética Gubernamental. Los(as) que informaron sentir presión mencionaron las siguientes causas: presión de supervisores(as) (64%), política partidista (47%), salarios bajos (38%) y presión de compañeros(as) de trabajo (36%).

Una mirada integral a las fuentes de presión identificadas permite destacar que éstas ocurren en el contexto de las relaciones, las posiciones ideológicas y las necesidades económicas que los(as)

servidores(as) experimentan en sus talleres. Es decir, ocurre en el marco de las percepciones que el(la) servidor(a) tiene sobre los límites y las posibilidades que conforman su situación personal en el desempeño de sus tareas.

Si comparamos los hallazgos de este apartado con aquellos que se refieren a la percepción de los(as) servidores(as) públicos(as) sobre la práctica de valores centrales – **honestidad, respeto y confianza** – y al cumplimiento con la normativa ética gubernamental, surge una interrogante sobre la compatibilidad entre unos y otros. Es decir, ¿cómo se relaciona la afirmación de una percepción tan alta y difundida sobre el ejercicio de los valores centrales destacados, con escenarios laborales en los cuales se perciben tipos de presión provenientes de la supervisión, las ideas y la asociación política, la situación económica y los pares?

La contestación a esta interrogante es que los hallazgos plantean la existencia de una cultura ética asimétrica, en la cual el(la) servidor(a) público(a) percibe una gestión pública altamente caracterizada por la práctica de los valores centrales identificados y, simultáneamente es objeto de presiones que provienen de relaciones, creencias y necesidades importantes en el curso ordinario de sus tareas laborales. Esta condición parece indicar que en el imaginario ético que los(as) servidores(as) públicos(as) tienen sobre su lugar de trabajo, es posible y hasta necesario, posicionarse ante las discrepancias, mediante una toma de decisión que reclama los valores centrales, siempre y cuando no ponga en riesgo la situación personal en el lugar de trabajo.

El apartado sobre los valores centrales proveyó la oportunidad para que los(as) participantes expresaran no sólo su percepción inmediata; también su aspiración. Expresaron lo que ellos(as) ven, lo que practican y lo que esperan. El apartado que explora la percepción sobre presiones para incumplir con la normativa ética y sus fuentes proveyó la oportunidad para que los(as) participantes se expresaran sobre todos los factores que en su cotidianidad laboral afectan adversamente sus aspiraciones individuales y organizacionales. Expresaron aquello de lo que éstos(as) son objeto. Es pertinente identificar la intensidad y las modalidades con que ocurren las presiones percibidas, a los efectos de

caracterizarla y desarrollar iniciativas internas y externas que las neutralicen.

C. La conducta impropia ocurre y frecuentemente no es denunciada

Este apartado aborda la correlación entre la percepción de conducta que incumple con la normativa ética y la denuncia de ésta por parte de los(as) servidores(as) públicos(as). Uno(a) de cada tres empleados(as) expresó que observó conducta en el trabajo que podría considerar como violación a la Ley de Ética Gubernamental. De los(as) que observaron dicha conducta, una tercera parte expresó haberlo reportado a la autoridad apropiada.

Las dos razones principales para que los(as) que observaron conducta impropia no la reportaran fueron: el temor a las represalias por parte de los(as) supervisores(as) (45%), y la opinión de que si reportaban la conducta nada cambiaría (44%). La primera nos refiere al temor; la segunda nos refiere al pesimismo. El temor surge por un estímulo que no aparece en el vacío, más bien, emerge en el plano de experiencias previas que no necesariamente tienen que haber afectado directamente al(la) que lo experimenta. También puede surgir como una reacción ante lo que le ha ocurrido a los demás. Por su parte, el pesimismo no surge accidentalmente, es el resultado de un proceso acumulado de experiencias adversas.

Las condiciones que provocan estas percepciones, los precedentes y las experiencias que las hacen surgir en las relaciones entre los(as) servidores(as) en sus talleres, deben tratarse cercanamente. Esta situación constituye un interés prioritario, particularmente, cuando existen normas promulgadas al respecto.

Más de la mitad de la población participante (52%) en el Estudio cree que si procedieran a denunciar la conducta contraria a la norma ética, la gerencia los vería como problemáticos. También, más de la mitad de la población participante (57%) cree que si denuncia la conducta contraria a la normativa ética, sus compañeros(as) de trabajo los(as) verían como delatores. El análisis integrado de ambas creencias

revela una tensión en la percepción ética de los(as) servidores(as), que puede ser concebida como la necesidad que el servidor(a) tiene de evitar el rechazo por parte de sus superiores y pares, respectivamente.

D. Los(as) servidores(as) públicos(as) se sienten apreciados(as) en sus agencias y municipios, y expresan que aquellos(as) con quienes laboran dan buen ejemplo de conducta ética

Los(as) servidores(as) públicos(as) tuvieron la oportunidad de expresar sus percepciones sobre el valor que tienen sus ejecutorias para las entidades gubernamentales en las cuales se desempeñan y ante el público que recibe sus servicios. Más de siete en cada diez están de acuerdo en que el(la) jefe(a) de su agencia o municipio establece un buen ejemplo de conducta ética en el Gobierno. Cuatro de cada cinco servidores(as) públicos(as) percibe que sus compañeros(as) de trabajo, también establecen un buen ejemplo. Básicamente, igual proporción percibe que sus supervisores(as) conforman un buen ejemplo de conducta ética. Más de cuatro de cada cinco servidores(as) expresan que se sienten valorados por sus agencias (82%) y por el público (86%). Por otro lado, los resultados del Estudio reflejan que prácticamente nueve de cada diez (88%) están de acuerdo con que la entidad gubernamental en la cual se desempeñan ofrece un buen servicio al público. Finalmente, la misma proporción afirma conocer la misión y visión de la agencia o municipio en la cual laboran.

Los resultados evidencian satisfacción porque comunican a un(a) servidor(a) público(a) que se siente apreciado(a) y valorado(a). Estos hallazgos establecen que la percepción de los(as) servidores(as) públicos(as) sobre la gestión ética del liderazgo de sus agencias, al igual que la de sus compañeros(as) de trabajo, resultan ser muy positivas. Por último, los hallazgos de este apartado indican que nueve de cada diez servidores(as) públicos(as) están conscientes de lo que su entidad está llamada a llevar a cabo para el beneficio de la sociedad.

IV. Conclusión

La cultura ética en los lugares de trabajo de las organizaciones públicas integra estándares formales de conducta. Éstos establecen los

valores y normas ético gubernamentales vigentes, vinculantes y difundidas, que expresan y orientan los deberes de los(as) servidores(as) públicos(as) en el ejercicio de sus tareas. Este factor cultural es fundamental porque establece los criterios que deben dirigir las decisiones y los actos de los(as) servidores(as) públicos(as) en el desempeño de sus labores.

Los resultados indican ampliamente que los(as) servidores(as) están conscientes de la existencia y la necesidad de estos estándares. Además, cómodamente plantean que, en la percepción de éstos(as), las tareas que se llevan a cabo en sus lugares de trabajo se conducen en correspondencia con los valores centrales de **honestidad, respeto y confianza**.

Al explorar la cultura ética en la cotidianidad de los talleres de una organización, es necesario anticipar que afloran las inconsistencias que también están presentes en el diario acontecer del taller. Los estándares informales se comunican a través de las relaciones personales, se aprenden a través de la observación continua sobre las situaciones y las conductas que acontecen en el lugar de trabajo, y se reproducen a través de las memorias individuales y colectivas que caracterizan las vivencias de los(as) servidores(as) en el lugar de trabajo. Dichas vivencias pueden ser contradictorias. De ahí, la divergencia entre algunos de los hallazgos, a saber: percepciones que indican la necesidad y el conocimiento de la norma ética gubernamental, los valores centrales y la calidad ética de los(as) compañeros(as) subsisten en lugares donde se percibe presión contraria a la norma, temor a informarla por el rechazo que sobrevendría y pesimismo ante lo que ocurriría si se optara por comunicarla.

Dichos hallazgos plantean una ética pública de la adaptación: que reconoce y acepta la importancia prioritaria del ordenamiento normativo, y simultáneamente reconoce que tiene que lidiar con aquellas condiciones antagónicas que se experimentan en el taller. Éstas deben ser abordadas mediante iniciativas abarcadoras y convincentes que se conviertan en alternativas culturales viables en la realidad cotidiana del lugar de trabajo.

V. Recomendaciones

Las recomendaciones sugeridas por el ERC en torno a los resultados del Estudio pueden ser clasificadas en tres categorías básicas:

1) iniciativas internas de cada agencia: dirigidas a incorporar activamente a los(as) servidores(as) públicos(as) en un diálogo continuo sobre la inherencia de la normativa ética gubernamental y su aplicación a las situaciones prácticas que éstos(as) enfrentan en la cotidianidad de sus labores.

Incluye el desarrollo de las destrezas de los(as) supervisores(as) en áreas relacionadas a su toma de decisiones sobre asuntos vinculados a la normativa ética. Este bloque de recomendaciones anticipa que el diálogo participativo entre todos(as) los(as) servidores(as) públicos(as) conduzca a la elaboración de enunciados o declaraciones de valores que surjan desde, y respondan a las características particulares de las entidades y los talleres participantes.

Ciertamente, esta actividad debe incorporar la reflexión, ya no sólo sobre la Ley de Ética Gubernamental, sino también sobre el manejo efectivo de aquellas normas y procedimientos internos que establezcan directrices administrativas pertinentes a la gestión pública, las relaciones y la toma de decisiones en el taller. La identificación y la participación de los recursos que sean necesarios, al igual que la planificación y la implantación de estas iniciativas locales, son factores importantes en el logro de los objetivos. Es importante que las entidades gubernamentales diseñen e implanten internamente las estrategias organizacionales que sean pertinentes para alcanzarlos. La OEG desempeña un papel importante en la coordinación y el desarrollo de estas estrategias.

2) Iniciativas académicas: deben ampliarse para atender las condiciones éticas generales que surgen del Estudio. El CDPE de la OEG ya inició la reorganización del enfoque educativo de los cursos, a los efectos de atemperar el contenido a los indicadores que los resultados plantean. Específicamente, se han particularizado las

materias de ética gubernamental para permitirle a los(as) servidores(as) públicos(as) que puedan participar en el curso que éstos(as) entiendan que atiende sus necesidades. Además, en el presente, se diseñan instrumentos educativos que incentiven y desarrollen la capacidad deliberativa en la toma de decisiones relacionadas a la normativa ética gubernamental.

La ampliación del programa educativo está orientada a lograr incorporar instrumentos y actividades que contribuyan a que el(la) servidor(a) conciba y promueva la normativa ética gubernamental, ya no sólo incidentalmente, sino también como práctica cultural en todas las áreas de su desempeño laboral y social en el taller. Para alcanzar este objetivo, actualmente la OEG provee la opción de adquirir la información normativa pertinente a través de la Internet, boletines informativos (Conética), compendios de opiniones de la Oficina, la revista académica *Ethos Gubernamental* y la presencia en los medios de comunicación. Además, mantiene accesible la alternativa de solicitar consultas y opiniones a través del Área de Asesoramiento Jurídico, y mantiene abierta las líneas telefónicas que atienden la denuncia de actos contrarios a la normativa ética gubernamental.

Empece a estas iniciativas, los resultados plantean la necesidad de proveer instrumentos educativos, breves y manejables, que diariamente faciliten la oportunidad a los(as) servidores(as) públicos(as) de identificar inmediatamente la normativa aplicable y las alternativas que éstos(as) tienen a su alcance para atender los asuntos éticos que le sobrevienen en su desempeño público. Además de proveer acceso rápido a la información pertinente, el diseño y la organización del material educativo debe invitar al diálogo ético en el taller, que a su vez, incentivará la participación inclusiva de los(as) servidores(as) en la elaboración de los enunciados o declaraciones éticas antes mencionadas. El instrumento debe convertirse en un punto de referencia; que promueve el señalamiento oportuno, la comunicación abierta, y la deliberación informada y actualizada. Ésa es una condición esencial para desarrollar la cultura ética en la cotidianidad de los lugares de trabajo del servicio público. La OEG ya ha desarrollado dicho instrumento. Se ha titulado el *Ética Pack*. Consta de diversos folletos, breves, sencillos y manejables, cuidadosamente organizados

en un pequeño cartapacio que puede ser ubicado en el escritorio, la biblioteca o cualquier otro espacio en el lugar de trabajo. El contenido de los folletos aborda todas aquellas áreas de la cultura ética gubernamental que un(a) servidor(a) podría encontrarse en el desempeño diario de sus funciones. Al leerse, la información provee normas y procedimientos elementales; y esclarece las alternativas que el(la) servidor(a) puede tener a su disposición en caso de que la situación amerite de una intervención normativa que aclare e identifique los procedimientos adecuados a seguir.

3) La tercera categoría nos remite a la presión y al temor que experimentan los(as) servidores(as) públicos(as). Se destaca la necesidad de promover modelos y prácticas de supervisión que contribuyan al desarrollo cualitativo de las condiciones éticas en el lugar de trabajo. La cultura ética gubernamental debe ser asumida como prioridad operacional en los procesos de capacitación continua que las entidades gubernamentales diseñan para desarrollar las destrezas de supervisión del personal de cada agencia. Algunos de los énfasis iniciales deben ser en el uso y disposición de los fondos y la propiedad pública, la toma de decisiones administrativas, determinaciones sobre la calidad de vida en el lugar de trabajo, y las actitudes saludables asociadas a la productividad, eficiencia y efectividad en el taller.

La OEG ya tiene iniciativas creadas para atender algunas de estas áreas a través de sus cursos y métodos alternos de educación coordinados por el CDPE. Sin embargo, es necesario que el liderato gerencial proceda a precisar proyectos formativos que atiendan las condiciones éticas internas de cada organización. Los procesos educativos éticos conllevan una formación general que fundamenta y orienta la gestión del actor(a) y los perfiles integrados de la cultura organizacional; también conllevan una formación particularizada adaptada a la realidad cotidiana que el(la) actor(a) experimenta en el curso ordinario de sus labores. Se debe priorizar ese balance; y conlleva la colaboración efectiva entre las entidades gubernamentales de la Rama Ejecutiva y la OEG.

Como punto de partida, la OEG enviará el número especial de la revista *Ethos Gubernamental* que incluye los resultados del Estudio a

cada agencia ejecutiva. Cada organización debe diseñar e implantar mecanismos internos que hagan viable el ambiente de comunicación que sea necesario para posibilitar los señalamientos asociados a las condiciones éticas que surgen en el lugar de trabajo. Esto conlleva un proceso de revisión interno que contribuya a la neutralización del temor y el pesimismo. La OEG ya se encuentra diseñando iniciativas relacionadas al desempeño de los Comités de Ética, que hagan posible aumentar y diversificar las funciones de estos grupos de trabajo en las gestiones de cada entidad gubernamental.

La discrepancia en las culturas éticas debido a incongruencias entre los estándares formales e informales de las organizaciones, debe abordarse mediante prácticas organizacionales, internas y externas, que atiendan las condiciones que propician los antagonismos y las inconsistencias: la ausencia de comunicación y las contradicciones desatendidas afectan el desarrollo de las condiciones éticas de los grupos y las organizaciones.

La capacitación y el desarrollo ético continuo de los(as) miembros de la organización son factores indispensables en el manejo administrativo eficiente de las condiciones antes mencionadas. Sin embargo, éstos deben ir acompañados de iniciativas que intencionalmente promuevan una cultura organizacional interna en la cual la dimensión ética de las labores se incorpora a la calidad de vida que caracteriza todo el proceso productivo. Los resultados plantean que el servicio público se encuentra preparado para esa nueva etapa en la historia de la ética en la gestión pública de Puerto Rico.

NOTAS

¹ Desde su organización, la OEG siempre ha contado con un programa de promoción. Sin embargo, en mayo de 2000 el Director Ejecutivo creó mediante Orden Administrativa el CDPE, para establecer la gestión académica como un elemento determinante en el diseño de las políticas preventivas que se formulan en la OEG. Posteriormente, el CDPE fue elevado a rango de Ley.

² Entidad privada sin fines de lucro con sede en Washington, DC., dedicada a la investigación sobre la ética en el sector privado y el gobierno, tanto en Estados Unidos como en otros países.

³ En el momento de la impresión dicha cifra constituía el universo conocido del servicio público de Puerto Rico.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Jesús E. Nieves Mitaynez hizo sus estudios de bachillerato en Filosofía y Lingüística en el Evangel University de Springfield, Missouri. Prosiguió estudios graduados en Filosofía política en la Universidad de Puerto Rico. Continuó estudios graduados en Teología e Historia en el Seminario General de Nueva York. También cursó seminarios en Filosofía Moral y Filosofía Política en la Universidad de Fordham, Rose Hill Campus. Es graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. En la Escuela de Derecho de la Universidad Laval de Quebec, Canadá, continuó estudios graduados en Teoría del Derecho Internacional; y en la Facultad de Geografía de dicha Universidad, realizó sus estudios doctorales en Geopolítica Regional y Geoestrategia. Fue investigador del Equipo de Geomorfología y Análisis Estructural de dicha Universidad. Fue profesor de Geografía Política, Oriente Medio y Derecho Internacional en los departamentos de Geografía, y Ciencia Política de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. En octubre de 2000 pasó a ser Ayudante Especial del Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental. Desde agosto de 2001, se desempeña como Director Auxiliar del Área de Asuntos Académicos del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético.

LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO

Manuel Ángel Morales

La Complejidad de la Realidad Contemporánea y los Factores Ecológicos

Según el país se adentra en el siglo XXI, y realizamos una reflexión profunda de todos los medios que producen información académica, profesional y social sobre las instituciones en Puerto Rico, se hacen evidentes los retos prospectivos para las organizaciones gubernamentales. En la pasada década hubo mucha discusión acerca de la pertinencia de las instituciones gubernamentales, y si las mismas eran parte de los problemas o de las soluciones para la sociedad y sus constituyentes contemporáneos. Se empezó a comprender la fragilidad del vínculo entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, que fueron creadas para servir a los primeros. También se comenzó a reconocer que todo el éxito pasado, por modesto o mayor que fuera, establece una base de expectativas que posteriormente se torna inversamente proporcional a la capacidad y al desempeño momentáneo o coyuntural que demuestran o reflejan esas instituciones gubernamentales. Esta dinámica y sociología institucional (problemas-soluciones-problemas), genera una psicología social de insatisfacción con la ejecución del sistema de instituciones gubernamentales (Kuotsai 2001:1; Negrón y Santana 1996:7).

En el centro de dicha inconformidad (que a veces se puede tornar hasta ritualística y que produce la paradoja de que todos critican al gobierno, pero todos dependen del gobierno por su gran resiliencia) está la esencia misma de la administración pública y del servicio público en Puerto Rico. Por eso es que no debe extrañar, que al increpar a la ciudadanía y a los servidores públicos acerca de la efectividad de las instituciones gubernamentales, las respuestas reflejen una aparente

contradicción. Esto alude a un reconocimiento sobre la importancia de estas instituciones y sus programas, un orgullo de participar directa e indirectamente en estos escenarios, y a la misma vez formulan y expresan juicios críticos en torno al comportamiento de los líderes y los resultados que producen estas entidades.

La administración pública que se fue desarrollando en la década del 1940, se configuró para ofrecer servicios nuevos y poco estructurados, para ir incorporando sobre la marcha funciones, atendiendo problemas sociales nuevos y complejos, algunos de ellos casi de supervivencia, en un ambiente político y económico de gran incertidumbre. Nace así un sistema de instituciones gubernamentales, una burocracia emergente, de naturaleza “desarrollista”. El ritmo de trabajo era de tipo incremental, y como no había un precedente de cambio y de transformación, toda creación cualificaba como una innovación y como una base de éxito. Para la emergente burocracia desarrollista los valores eran la responsabilidad social, la actividad económica y la eficiencia administrativa, entre otros. Muchas de las tecnologías de esa administración pública apuntaban a la creación de unas estructuras flexibles (de aquí la incorporación del concepto híbrido de corporaciones públicas), el sistema de mérito y el sistema de personal, provenientes todas ellas del paradigma de la gerencia científica.

La administración pública desarrollista y sus valores constitutivos se extienden hasta mediados de la década de los sesenta, cuando nuevamente surge el clamor social de reforma, de cambio y de transformación. Los nuevos reclamos de cambio requieren un sistema institucional que permita la flexibilidad y la discreción administrativa, con la única y clave diferencia de que han transcurrido casi veinticinco años, tiempo suficiente para el afincamiento de una burocracia protectora del estatus quo imperante. El estado prevaleciente de estandarización de procedimientos, de estabilidad, de sistema legal y complejo de reglas, reglamentos y procedimientos entraría en conflicto con muchas de las iniciativas propuestas para esa década.

Cabe señalar que desde los comienzos de una administración pública académica y práctica en Puerto Rico se están buscando modelos de éxito para el sector de las instituciones gubernamentales. Desde el

principio, el sector privado era la fuente de dirección y de repertorio de tecnologías administrativas que podían nutrir la emergente gerencia pública y para lograr su condición posterior de maduración y estabilización. En la Escuela Graduada de Administración Pública muchos colegas y estudiantes discutimos críticamente el pensamiento de Woodrow Wilson que establecía que era necesario:

“To render government activities business - like...”

(Wilson 1987:197; Wrege y Greenwood 1991:1)

Es la teoría de gerencia científica y sus exponentes principales los que abogaban por una separación de la política y la administración en el sector público, y que precisamente si se lograba esa separación, entonces se podían incorporar y aplicar los principios de los negocios a la gerencia pública. Vale alertar que los valores primarios que se desprenden de estos predicamentos son la responsabilidad social con la ciudadanía y la eficiencia...

Según progresamos en las décadas de los 60 y 70, la administración pública exhibe una especie de dialéctica en torno a su plataforma de liderato. Por un lado están los líderes políticos nombrados por el gobernador(a) de turno, y los alcaldes, que representan a los partidos y que actúan como líderes de iniciativas políticas, y como gerentes de programas y de proyectos, fuertemente influenciados por sus respectivas plataformas, agendas, idiosincrasias y valores. Estos se visualizan como agentes de cambio y como gerentes en el sentido más fundamental, ya que están esforzándose por dirigir las organizaciones a partir de lo que se entiende que fue un mandato electoral y lo que ellos entienden que constituyó un núcleo de preferencias normativas de parte de la ciudadanía... Por otro lado, están los administradores de carrera, muchos de los cuales ya han logrado estatus, poder, influencias y posiciones ejecutivas, y se vislumbran a sí mismos con líderes institucionales. Ellos conocen bien los laberintos procesales de las organizaciones y sus programas, las realidades y restricciones en las prerrogativas administrativas y son diestros reconociendo el ambiente político que rodea a las instituciones. Muchos de estos operadores organizacionales o administradores abogan por sus propias concepciones y entendimientos de las iniciativas que son necesarias para las instituciones y para la ciudadanía en general.

El panorama se empieza a caracterizar por una profunda y compleja pluralidad de valores, y se acentúa con la realidad de que a finales de los 60 los líderes políticos son de corto plazo, y los líderes administrativos son de largo plazo. Esta realidad marca unas diferencias fundamentales en las ventanas de oportunidades que tienen ambos grupos de líderes en estas nuevas décadas para llevar a cabo cambios en sus respectivos términos de incumbencia, y es lo que posteriormente conduce a considerar que las incumbencias de ciertos líderes y de ciertas instituciones sean extendidas por más largo tiempo. (Esta medida tiene sus puntos positivos y sus puntos negativos, los cuales ameritan ponderación sosegada).

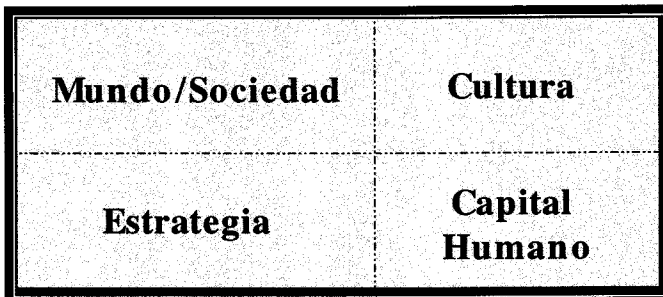
La Capacidad Institucional

Surge un ángulo muy importante que tiene que ver con el asunto de la capacidad institucional, esto es, la capacidad de responder y ejecutar, y se relaciona con los criterios de selección y reclutamiento para ambas colectividades, ya que el nivel de educación, destrezas y competencias influirá determinadamente en el nivel técnico y formativo del desempeño. De aquí la importancia de enfatizar la incumbencia basada en peritaje y hacer todo lo posible para contrarrestar la devaluación de este criterio en el contexto de la administración pública. Si el principio de capacidad institucional se erosiona significativamente se reducirá también el potencial de colaboración alrededor de propósitos compartidos. El desarrollo de la capacidad institucional incluye educación, adiestramientos, desarrollo, diseño, estructura, y procesos de trabajo, además de unidad de propósitos y sentido de dirección.

Parte del nerviosismo de la cultura ética y formativa de la administración pública se puede relacionar con el hecho de que el liderato en dicho escenario es de corto plazo, bifurcado, contingente a muchos factores y de aquí que la dimensión de tiempo con la que se trabaja es considerablemente recortada. La cultura fundamental de equipos, unidades e instituciones que colaboran unas con otras para lograr los propósitos del cambio y de la transformación se ven considerablemente afectadas por la frecuente llegada y salida de líderes políticos a cargo de las posiciones mayores en el sistema de instituciones gubernamentales. Es decir, que se adolece de una visión

de largo plazo, por lo que la dinámica es de constante fluidez y ebullición. La máxima de trabajo es que “eso es para ayer...”.

En el plano académico se empieza a plantear que hay cuatro áreas distintivas e inter-relacionadas que impactan la práctica de la administración pública: (1) Mundo – Sociedad; (2) Estrategia; (3) Cultura; (4) Capital Humano.



El mundo y la sociedad establecen las condiciones políticas, económicas y sociales con las que hay que trabajar. La estrategia es la respuesta del gobierno y de la administración pública a esas condiciones. El éxito de la administración pública radica en la genialidad de la estrategia que configura la agenda de trabajo. La tercera área es la cultura de trabajo, la cual es un poderoso intangible y define lo que los empleados sienten, valoran, saben y ejecutan. La cultura apunta al nivel de lealtad, de involucración, de compromiso, y al grado en que la gente está dispuesta a dar de sí misma para cumplir con los objetivos propuestos. Esta dimensión alude al contrato psicológico de empleo (los incentivos y su relación con la contribución) y a los entendidos e interpretativos no hablados, ni escritos, que gobiernan la conducta cotidiana del servidor público. La cultura tiene un formidable poder emocional y sentimental, el cual puede ser positivo o negativo. La cultura debe apoyar la estrategia y la agenda de trabajo. Se trata de una psicología humana que se manifiesta a través de la pluralidad de caracteres que participan en el servicio público. La misma no se puede comprar y hay que forjarla con la educación profunda, la tenacidad en los propósitos y la estamina en el desempeño.

A veces los líderes piensan que una vez se ha galvanizado una agenda de trabajo lo restante es más fácil. Todo lo contrario. El desafío consiste

en capturar los corazones, los espíritus y las almas de los empleados para que contribuyan en la dirección propuesta. La cultura se hace posible a través de una masa crítica de servidores públicos que deben sentir, pensar y actuar como líderes. De aquí la obligación de democratizar el liderazgo para que los empleados desplieguen su potencial mental y emocional de liderazgo.

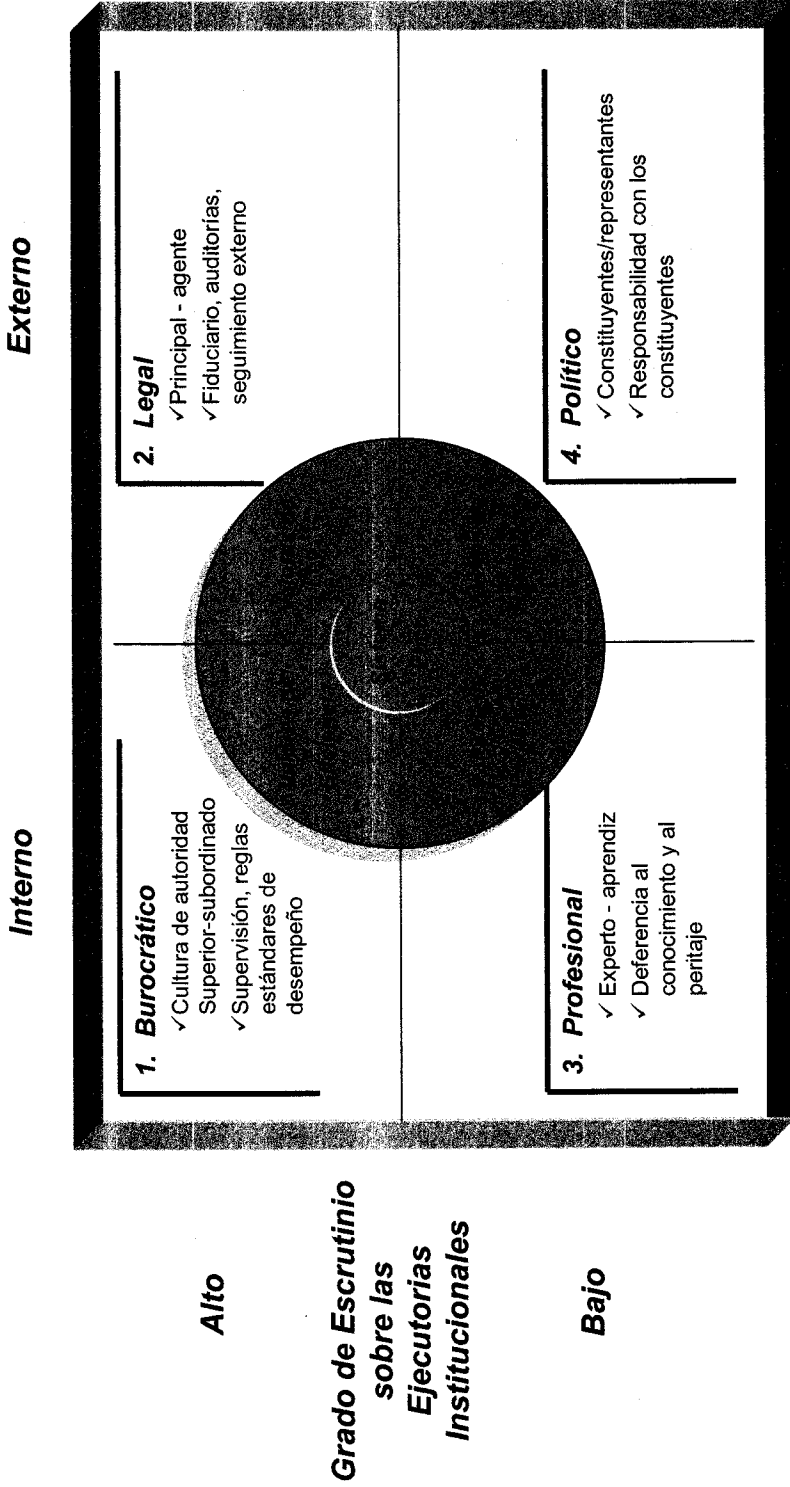
La Cultura de Trabajo, los Valores y el Sistema Ético

La naturaleza inquieta, nerviosa, dinámica y turbulenta del ambiente que rodea la administración pública de los últimos tiempos neutraliza los esfuerzos que se pueden hacer para cristalizar una visión clara para promulgar ciertos cambios, y además contrarresta las posibilidades de desarrollar consensos a partir de una agenda compartida para impulsar políticas, programas y proyectos de significado general. La dificultad de plasmar una visión clara y compartida se convierte en un serio problema para la estructura del liderato en la administración pública. Esto genera un ambiente de mucha tensión, de fragmentación y de mucho conflicto, y crea las condiciones para el surgimiento de múltiples y redundantes sistemas de responsabilidad, de cumplimiento y de “accountability”. Y si así se definen los desafíos para las instituciones gubernamentales (como un asunto exclusivo de cumplimiento, responsabilidad y de “accountability”) entonces, proliferarán las tecnologías de contabilidad y las tecnologías legales que reglamentan detalladamente la conducta administrativa. Sin embargo, las expectativas que tiene el público externo (la ciudadanía) y el público interno (los empleados) van en aumento, y por eso es que, en cierta medida, en los últimos años se ha ido achicando el tiempo de luna de miel con los “nuevos” incumbentes de turno, independientemente de consideraciones de ideologías políticas.

La siguiente gráfica *Fuentes del Control Institucional* ejemplifica algunos de los desafíos aludidos.

La próxima figura ejemplifica algunos de los desafíos aludidos.

Fuentes del Control Institucional



Cada uno de los sistemas de “accountability” enfatiza valores y relaciones de trabajo diferentes. Los mecanismos burocráticos se caracterizan por un alto nivel de escrutinio por parte de una fuente interna, típicamente, los supervisores y las reglas estrictas de ejecución. El valor prevaleciente es la EFICIENCIA. El enfoque legal utiliza un alto nivel de escrutinio por parte de una fuente externa, ya sea un auditor o algún tribunal. El valor prevaleciente es la LEY. El enfoque profesional se caracteriza por un nivel bajo de escrutinio y una fuente interna de control del comportamiento. El valor prevaleciente es el PERITAJE. El enfoque político apunta a una condición de poco escrutinio por parte de una fuente externa (grupos de clientelas/constituyentes, oficiales electos... aunque en tiempos recientes esto ha ido en aumento...). El valor prevaleciente es la capacidad de RESPONDER.

(Por favor continúe en la siguiente página)

En los sistemas burocráticos y legales, los participantes tienen menos flexibilidad respecto a sus comportamientos. La conducta queda limitada por los estándares de desempeño, las reglas y los mandatos tanto de los cuerpos legislativos y como de los tribunales. En los sistemas profesionales y políticos, los participantes tienen más flexibilidad, discreción y apoderamiento para escoger el comportamiento más apropiado respecto a las expectativas internas o externas que se tienen sobre ellos.

Cada uno de los cuatro sistemas tiene fundamentos de legitimidad, pero en el mundo de la práctica y de lo concreto, la tendencia es a que uno de esos sistemas sea dominante y los otros sean secundarios. Obviamente, eso tendrá implicaciones para la cultura de trabajo y para el comportamiento ético-normativo (Romsek 1991:41).

La ecología de las instituciones de la administración pública en Puerto Rico se caracteriza por altas expectativas, presión, reclamos y demandas que al no materializar respuestas al mismo nivel de las solicitudes, se genera un clima de escepticismo... Toda esta dinámica se da en una ola de "accountability", que al llevar la misma a un extremo conllevará sacrificar la eficiencia, la flexibilidad y el cumplimiento.

Como hemos indicado, cada una de estas perspectivas (la eficiencia, la flexibilidad y la aceleración en la prestación de servicios vis a vis la responsabilidad y el cumplimiento riguroso) apunta a juegos de valores y premisas éticas diferentes, las cuales hay que reconciliar artesanalmente. De lo contrario, si una de ellas domina sobre la otra, por ejemplo si impera la política de responsabilidad y de cumplimiento riguroso, la dinámica que se va a generar es de centralización en la toma de decisiones, de controles jerárquicos, de múltiples direcciones de política institucional, de apelaciones, de controles presupuestarios, y de la proliferación de reglas y reglamentos. Llevando esto a una máxima expresión, se crearían condiciones favorables para la judicialización de la administración pública, con el agravante de que los tribunales no tienen el peritaje para abordar muchos de estos problemas. Por el contrario, si domina en términos absolutos, la perspectiva de la flexibilidad y la rapidez, se podrían erosionar ciertos

fundamentos de legalidad que son necesarios para la administración pública. Por tal motivo, es necesario explorar una reconciliación, una sincronización y un balance entre estas dos perspectivas para asegurar la efectividad y la pertinencia de las organizaciones gubernamentales. El desafío consiste en materializar un equilibrio entre la ética de la equidad y la ética de la eficiencia en la producción y en la prestación de los servicios.

La Revitalización del Capital Humano en el Servicio Público

Para asegurar que se atrae, se mantiene y se desarrolla el capital humano que es necesario para gerenciar estos balances y estos niveles de desempeños técnicos y normativos, es menester transformar el sistema de selección y de reclutamiento y el sistema de clasificación y de compensación que cobija a gran parte de la administración pública en Puerto Rico.

La figura siguiente demuestra las acciones que hay que llevar a cabo para gerenciar con sabiduría el capital humano de carrera en el servicio público.



La idea es explorar ciertas rutas de eficacia institucional, tales como las siguientes:

- 1) Atraer y retener gente talentosa
- 2) Promover una cultura de colaboración
- 3) Desarrollar el liderazgo a través de todo el sistema de instituciones
- 4) Acelerar la transferencia de conocimientos y tecnologías

El propósito es desarrollar portafolios de capital humano, a través de todo el sistema de instituciones públicas, para que sus protagonistas puedan administrar con adecuación los desafíos de la gerencia de sistemas complejos de finanzas, presupuestos, tecnologías y de información, entre otros. La desarticulación de estos sistemas reduce las posibilidades de administrar con eficiencia y con efectividad (Rosse y Levin 2000:44).

Las organizaciones gubernamentales existen por que los servicios no se pueden organizar y presentar equitativamente por ninguna otra organización, y muchos de los problemas que dichas organizaciones encaran es precisamente porque son gubernamentales. Ya que las organizaciones gubernamentales son responsables por cumplir con una pluralidad de valores y de estándares, tales como eficiencia, efectividad, responsabilidad, equidad, e integridad se requiere en ocasiones suavizar el alcance de algunas de estas dimensiones normativas, con ánimo de llegar a algunos acuerdos y consensos necesarios para que el trabajo sea realmente colaborativo. Esto fue lo que llevó a Herbert Alexander Simon, ganador del premio Nobel en economía, a señalar que las organizaciones, y especialmente las gubernamentales, son “escenarios o ambientes de orden negociado” para llegar a un acuerdo satisfactorio de trabajo, y por consiguiente con frecuencia “una segunda mejor decisión es la mejor decisión” siempre y cuando que ceder algo se requiera para lograr un consenso de trabajo (Simon 1979:76).

El desafío consiste en fortalecer la práctica de la administración pública para que este sector se posicione como un gran solucionador de problemas sobre las bases de la información, los conocimientos y los peritajes. Si el peritaje no está de momento disponible no quedará más remedio que buscarlo a través de vínculos institucionales existentes o vínculos no tradicionales (Martí 1990:24).

Las organizaciones, los sistemas, las actitudes y los comportamientos arcaicos siempre serán objetos de mejoramiento, de modificación, de cambio y de transformación. Los desafíos para las instituciones gubernamentales son los siguientes: contribuir a lograr un nivel de calidad de vida aceptable para todos los ciudadanos;

desarrollar políticas y estrategias que contribuyan a la competitividad del país, de sus productos y de sus servicios, para crear un futuro que sea mejor que las condiciones existentes. Los desafíos del cambio y la transformación en el servicio público tienen que partir de un reconocimiento serio y profundo de las necesidades y demandas democráticas de la ciudadanía en general. El indicador del crecimiento es la cantidad y el indicador del desarrollo es la calidad. Uno de esos desafíos, el cual contrasta con la primera etapa del servicio público en Puerto Rico, se relaciona con la expansión dramática de la complejidad, el ámbito y el alcance de los problemas que requieren de la formulación y la implantación de políticas públicas, y que hacen más complicada dicha gestión. Este es el caso de los asuntos que tienen que ver con la salud, el ambiente, la vivienda, la educación y el desarrollo económico y social.

Una administración pública fortalecida necesita reforzar la disposición al riesgo y a la innovación por parte de sus líderes, de sus empleados, y de sus instituciones. Lo mismo hay que hacer en los asuntos de los valores y de las premisas ético-normativas que guían la acción gubernamental.

El significado mayor de una administración pública integrada estará considerablemente determinado por la capacidad de relacionar cuatro dimensiones fundamentales:

- 1) *Visión* - Significa la capacidad de pensar en grande, manteniendo una perspectiva de sistemas, una atención y una claridad mayúscula en torno al estado preferido de futuro. Se trata de valorizar el conocimiento, pensar con criterio propio y obrar proactivamente para responder a un llamado con el propósito de dejar un legado edificante.
- 2) *Realidad* - Significa tener un sentido pragmático y de estar en sintonía con el mundo, con los hechos, los valores, lo subjetivo y lo objetivo. Se trata de estar vinculado a la realidad concreta y a la gente.
- 3) *Ética* - Significa la capacidad de decidir responsablemente dentro de un contexto de libertad y de opciones. Se trata de reconocer que los seres humanos son importantes unos para

otros, y que es posible convivir a partir de valores de virtud cívica, reciprocidad y solidaridad humana. La ética significa servicio.

- 4) *Innovación* - Significa compromiso con la acción visible y dramática. Significa actuar con iniciativa, inventiva, creatividad e innovación sustentable. Se trata de atreverse a experimentar, investigar y tantear con formas no tradicionales del quehacer humano. La tarea es una de trabajar con nuevas ideas y ensayar aplicaciones para hacer una diferencia.

El desafío para la sociedad democrática y para las instituciones gubernamentales es asegurar que se atienda con propiedad la diversidad, multiplicidad, y en ocasiones las conflictivas expectativas de la ciudadanía. El desafío para el sistema político consiste en ayudar a diseñar los mecanismos institucionales que ayudan a concretizar los valores que fundamentan la mejor expresión del comportamiento humano. Hay que recalcar que también se trata de crear un sistema de instituciones que promueva la innovación, esto es, la aplicación de ideas, como una manera clave, aunque paradójica, de mantener la perpetuidad o continuidad de las tareas y de las operaciones. La fórmula siguiente es muy reveladora.

La integración de las cuatro dimensiones anteriores tiene que

$$\begin{array}{l} \text{Perpetuidad/} \\ \text{Sustentabilidad} \\ \text{Institucional} \end{array} = \frac{\text{Preservar Valores Medulares} \times \text{Innovación Constante}}{\text{Estancamiento}}$$

ocurrir en el contexto de una visión o de una perspectiva de más largo plazo para el servicio público. Esta integración debe ser compartida para que pueda guiar la formulación y la organización de sus programas, asegurando que dicha visión fluya a través de las ramas de gobierno, de los líderes políticos electos, de los servidores públicos de carrera y de la ciudadanía en general.

De paso comentamos (lo que estamos investigando para otro trabajo de publicación) que el modelo de la administración pública que se adopte determinará en gran medida los valores formales e informales, explícitos o tácitos, que impactarán la estructura, los

procesos de formulación de las políticas públicas y las plataformas ético-normativas presentes en las organizaciones gubernamentales. Los modelos empresariales, democráticos y participatorios, innovativos, competitivos y de bienestar, y hasta los de preferencia por el estatus quo, tienen implicaciones diferentes para la práctica renovada de la administración pública. Al escape, la próxima gráfica representa algunos de los dilemas que hay que considerar cuando se adopta (advertida o inadvertidamente) alguno de estos modelos o si prevalece una concepción híbrida de los mismos. Nuevamente, damos la voz de alerta de que esta condición híbrida puede dar paso a una confusión (con-fusión) de muchas y a veces conflictivas premisas ético-normativas.

Conclusión

Resulta imperativo educar a la gente y divulgar el mensaje de que trabajar en el servicio público es un privilegio, y que a la misma vez hay una serie de derechos medulares que tienen todos los empleados que participan en ese escenario que es menester preservar y respetar. Se trata de superar la visión exclusivamente fiscalizadora de la administración pública, y de nutrir la misma con estilos de mentoría y facilitación. La idea es crear un fino balance entre las normas del "accountability" y las normas de equidad y de justicia dentro del sistema de instituciones gubernamentales. Es urgente que se desarrollen sistemas de selección y reclutamiento de alto impacto, y que se supere la fantasía de la dicotomía entre la política y la administración. Irónicamente, es esa misma dicotomía la que puede crear las condiciones de bandos (al igual que la de empleados de confianza y de no confianza), las cuales politizan el sistema.

Es necesario reconocer que la práctica de la administración pública fluye a través del sistema de separación de poderes, y dicha condición realmente apunta a la necesidad de administrar y manejar un complejo sistema de interdependencias. Sino se logra reconocer la realidad de la interdependencia del sistema democrático de gobierno, cada rama tendrá su propia interpretación particular de lo que significa responder, evocando los valores y las acciones técnicas para solucionar los problemas de la ciudadanía y del país. En este caso, el ambiente

Esquemático de Modelos de Gobierno y de Administración Pública

Manuel Ángel Morales

Modelo	Premisas	Estructura	Gerencia	Formulación de Políticas Públicas
1. Mercado/ Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Burocracias iguales en cualquier sector ✓ Calidad, servicio, rapidez, acceso, competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descentralización ✓ Autónoma ✓ Reducción de jerarquía ✓ Escala/tamaño pequeño ✓ Abierta en interacción con el ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Simplificación de procesos ✓ Desempeño/ejecución ✓ Incentivos, refuerzos sobre resultados ✓ Liderazgo basado en resultados ✓ Estándares ✓ "Ownership" 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atención diferenciada a nichos de clientelas ✓ Diversidad/heterogeneidad ✓ Ciudadano como cliente ✓ Predicamento de comprar y vender ✓ Desarrollo económico
2. Innovación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrategia, creatividad, imaginación y riesgo ✓ Cambio y transformación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ De vínculos flexibles, poca estructuración ✓ Configuración y reconfiguración sobre criterios de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autoridad fluida ✓ Proyectos y programas ✓ Experimentos pilotos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ciencia, tecnología ✓ Investigación ✓ Atención diferenciada a nichos de clientes
3. Participatorio/ Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inclusión de grupos sociales de todas clases ✓ Énfasis en los planos de bases, proximidad a las comunidades ✓ Énfasis en el punto de contacto entre empleado y cliente ✓ Administradores de fronteras 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Énfasis en procesos ✓ Promoción de reformas ✓ Utilización de alianzas ✓ Menos énfasis en la burocracia y más énfasis en concilios, consejos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Liderazgo rotativo ✓ Toma de decisiones por consenso ✓ Dicotomía élite y masas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas sectoriales con un énfasis prioritario en lo social ✓ Relación con las clientelas
4. Temporero	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas y proyectos con fecha de terminación y contratación ✓ Flexibilidad ✓ Reducción de costos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ "Sunset-Laws" ✓ Estructuras específicas para problemas específicos ✓ Subcontratación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Movilidad de los recursos humanos ✓ Horarios flexibles ✓ Jornada de tiempo parcial 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atención de problemas a través de programas con fecha de expiración
5. Burocrático	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Preponderancia de jerarquía, gerentes y supervisores ✓ Organización y métodos ✓ Selección del mejor talento ✓ Adiestrar para mejorar desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Jerarquía ✓ Muchos niveles ✓ Centralización de decisiones ✓ Énfasis en la autoridad ✓ Énfasis en la estandarización y lo repetitivo 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Control del comportamiento ✓ Reglas y reglamento ✓ Supervisión recia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas segmentadas ✓ Acción programática incremental ✓ Interpretaciones parciales ✓ Solución única y correcta

imperante se caracterizaría por demandas conflictivas y por luchas en torno a los recursos limitados y a las políticas públicas a implantarse.

Los desafíos de una práctica democrática de la administración pública, aluden a la necesidad de comprender con más profundidad la relación estrecha que existe entre los factores de responsabilidad, autoridad y legitimidad de las acciones que llevan a cabo las instituciones gubernamentales.

Hay que integrar los asuntos fundamentales que se relacionan con lo que hacen y cómo se hacen las cosas en las instituciones gubernamentales, con los asuntos de la política democrática y de la responsabilidad hacia la ciudadanía, si es que los esfuerzos de cambio y transformación van a prosperar. Esto hace que el trabajo sea más duro y difícil, pero haría la diferencia entre un sistema gubernamental que es parte del problema y otro sistema gubernamental que es parte de la solución.

La fórmula de cambio que suscribimos es aquella que establece un sentido de urgencia relacionado con una visión positiva del futuro que se persigue, diseñando programas y proyectos que le dan servicio a la misma, desplegando súperliderazgo para crear una masa crítica de acuerdos compartidos, incorporando nuevos conocimientos y nuevas tecnologías en un plan de transición para mover al sistema de instituciones del presente al futuro. La fórmula (Morales y Rivera 2003:67) es la siguiente:

$$\text{Cambio} = \frac{U \times V \times RC \times SL \times MC \times C \times PT}{\text{Status Quo}}$$

Leyenda:

- U** = urgencia
- V** = visión, pronunciamiento valorativo
- RC** = realidad concreta a través de programas y proyectos
- SL** = súper-liderazgo
- MC** = masa crítica de acuerdos
- C** = conocimientos nuevos
- PT** = plan de transición

Nosotros hemos trabajado profundamente con esta fórmula, la cual hemos nutrido con fundamento empírico y con aplicaciones concretas en más de mil organizaciones de todas clases. La misma ha cogido forma y se ha ido puliendo, y en aquellos casos donde la intervención ha sido profunda y sistemática los resultados han sido extraordinarios. Como cuestión de hecho, algunas aplicaciones que hemos realizado han llamado la atención de la Universidad de Harvard, la cual ha publicado en su famosa colección de casos algunas de nuestras intervenciones. La fórmula que hemos cultivado establece que para cambiar una organización hay que ejercer presión. Estamos aludiendo a una presión constructiva, edificante y saludable. Sin presión las instituciones exhibirán una tendencia a preservar el status quo, o peor aún, a resistirse a toda pretensión de mejoramiento. Por tal motivo, nosotros sermoneamos que hay que darle la bienvenida a la presión y a la tensión organizacional que es necesaria para lograr los cambios y las transformaciones significativas. Para darle dirección a esa presión es importante configurar una visión del futuro que marque y explique lo que se quiere alcanzar en una dimensión de largo plazo. Aquí hay un postulado psicológico nítido que establece que los seres humanos estarán más dispuestos al sacrificio si tienen claro lo que se pretende lograr. Cuando no hay claridad de visión y de propósitos, los seres humanos asumen la postura de que la “última luz es la que alumbrá”.

Para que la visión no se torne en algo abstracto, inteligible o inútil, es necesario desarrollar programas y proyectos que fundamenten el trabajo visionario que se está haciendo en la realidad concreta de la organización. Es decir, que la visión tiene que estar acompañada de acciones encaminadas a impactar la realidad concreta de la vida institucional.

Emerge así la otra variable importante, y es la del despliegue de un súper liderazgo claro, recio, robusto y tenaz, que se comprometa con los trabajos de cambio y transformación. Por años hemos advertido que el liderazgo solamente se justifica en función de las diligencias de mejoramiento, de cambio y de transformación. No se necesita desplegar liderazgo para dejar las cosas como están. En otras palabras, la responsabilidad medular del súper liderazgo es asegurar que se

desarrolla una masa crítica alrededor de la nueva realidad que se quiere plasmar en la organización.

Por otro lado, resulta crucial incorporar a la organización los conocimientos y las inteligencias nuevas si en realidad queremos cambiar y transformar la misma. Sin los conocimientos y las inteligencias nuevas, las organizaciones tienden a reciclar sus usos y costumbres. Por eso es que las organizaciones tradicionales están maniatadas con los hábitos y los procedimientos que describen el status quo. Cuántas veces hemos exhortado a que se reconozca que sin la investigación no se generan las teorías y sin las teorías no hay los conocimientos nuevos, y sin los conocimientos nuevos no se puede implantar el cambio y la transformación.

Finalmente, nuestra fórmula de trabajo puntualiza la necesidad de esbozar un plan de transición que le permita a la organización transitar de un presente indeseado a un futuro con elementos de deseabilidad. Si todas las ideas que hemos presentado se integran en una estrategia de cambio y transformación coherente, entonces se podrá superar la inclinación natural que tienen las organizaciones a dejar las cosas como están. Cada variable va acompañada de un signo de multiplicación que significa que si la próxima variable no está presente, el resultado será de cero. Es decir, que todas las variables tienen que trabajarse y estar presentes, de lo contrario el esfuerzo será fútil.

Confiamos en la inmensa mayoría de los servidores públicos y en las instituciones gubernamentales porque las conocemos a fondo, y sabemos que ambos se comportarán a la altura de los retos, que implica salir a construir el futuro.

Que Dios les bendiga.

REFERENCIAS

- Kuotsai, Tom Liou. 2001. *Handbook of Public Management Practice and Reform*. Marcel Dekker, Inc. New York – Basel.
- Martí Coll, Enrique. 1990. *Debemos o No Debemos*. Ramallo Bros. Printing. Hato Rey, Puerto Rico.

- Morales, Manuel A. y Rivera, Ramón L. 2003. *Estrategias de Cambio y de Transformación*. Ramallo Bros. Printing. Hato Rey, Puerto Rico.
- Negrón Portillo, Mario y Santana Rabell, Leonardo. 1996. *La Administración Pública en el Siglo XXI*. Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.
- Romsek, Barbara y Dubinick, Melvin J. 1991. "Institutional, Organizational and Individual Levels of Accountability", Proceedings of the National Public Management Research Conference. The Maxwell School, Syracuse University-New York.
- Rosse, Joseph y Levin, Robert. 2000. *High Impact Hiring*. Jossey – Bass. San Francisco.
- Simon, Herbert A. 1979. *Administrative Behavior: Social Bases of Decision Making*. Prentice-Hall. New York.
- Wilson, Woodrow. 1987. "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2:197-222.
- Wrege, Charles D. y Greenwood, Ronald G. 1991. *Frederick W. Taylor, the Father of Scientific Management: Myth and Reality* – Business One Irwin, Illinois.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Manuel Ángel Morales realizó sus estudios doctorales en la Universidad de California, en Berkeley y sus estudios posdoctorales en la Universidad de George Washington, en Washington D.C. Fue director de la Escuela Graduada de Administración Pública y de la Oficina de Planificación y Desarrollo de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Ha sido profesor de la Universidad de Puerto Rico por tres décadas y profesor invitado de las Universidades de Chicago, Nueva York, Harvard y Purdue, entre otras. Se le considera un experto en las Ciencias de la Conducta, Diseño Organizacional, Sistemas Administrativos por Calidad Plena, Cambio y Transformación Organizacional, Desarrollo de Equipos de Trabajo y Cultura Organizacional entre otros. Es autor de seis libros y más de cien artículos en revistas profesionales y académicas. Ha laborado como consultor principal con cientos de compañías farmacéuticas, bio-tecnológicas, electrónicas y gubernamentales. Ha participado en el desarrollo de proyectos importantes para la Rama Judicial y para los gobiernos municipales de Puerto Rico.

TAKING ETHICS SERIOUSLY: PUERTO RICO IN A GLOBAL CONTEXT

Stuart C. Gilman

The past two decades have seen an astonishing growth of government ethics systems. The Office of Government Ethics of Puerto Rico (OEG) has always been one of the most innovative. Its mandate is broad, covering everyone from the most senior level in the Commonwealth's government to local level public servants. The office has been an innovator in transparency systems, auditing programs, training regimes, and a host of other areas. Because of its strong history the OEG is a model that can be looked at, not only in the Americas, but also throughout the globe.

Asking the Right Questions:

This innovative tradition has been reaffirmed this year when the OEG conducted a landmark survey of its own civil service workforce, seeking the perspectives of employees on ethics within their workplace. The survey was further directed to understand what more the government of Puerto Rico could do to ensure that civil servants would uphold the fundamental ethical standards in government service; and work in environments that encouraged and rewarded ethical behavior.

It is all too easy to underestimate the important steps taken by the OEG when they made the decision to conduct a census of all civil servants. The OEG did everything possible to ensure a high response rate, and the result was far greater than expected. Not only is this an example of what has been defined as a "best practice" by the International Institute for Public Ethics, but the implementation group for the Organization of American States Inter-American Convention Against Corruption has also focused effective mechanisms for member states to evaluate the effectiveness of their corruption prevention

programs based on this ideal model. In addition, the UN Anti-Corruption Convention will be signed in Mérida, Mexico in early December 2003, and the stipulations set forth by this Convention demand an effective evaluation of the efficacy of this vital sector of the public service. The OEG is the undisputed international leader in this effort.

Why is this research so different?

This is the first time any government in the western hemisphere has attempted to gather this type of information. The survey looked not only at the critical underlying values of public service, but whether employees viewed their leadership as ethical, whether they felt pressure to commit misconduct, and whether they felt there were legitimate outlets to report misconduct. The OEG has taken a step that other countries, including the United States and Canada, have not, and in doing so has set an example for others to follow.

The survey, which includes responses from 62,605 government employees, was conducted by the Ethics Resource Centerⁱ, (ERC) in early 2003. The findings were generally positive, with only a few areas where the Ethics Resource Center, as independent administrators of the survey, found to recommend improvement. Nearly all employees surveyed (98%) recognized the importance of ethical standards and values and agree that the government must hold its employees to the highest standards of ethical conduct. This kind of foundation is critical because values are profound drivers of behavior. Whatever institutional problems exist, they tend to be “fixable” if there is a general commitment to public service values. Both on this dimension, as well as other value dimensions, the Puerto Rican civil service equaled or exceeded their counterparts on the U.S. mainland. This does not mean that the survey did not find problems.

A number of employees, more than one in four, said that they have felt pressure to violate the Law of Government Ethics put forth by the OEG. Even more troubling, of those that did report they felt pressure to violate ethics standards, 64% named supervisors as the leading source of this pressure. This finding has important implications for leaders working in the Puerto Rican government. ERC research has

found that leadership plays a crucial role in establishing an ethical culture within an organization, and addressing this critical area is one that has been focused upon by the OEG. Providing ethics training and executive coaching is one direct, and manageable way, to address this problem. This simple example reinforces how critically important this kind of census information can be in strategically understanding how to manage ethical vulnerabilities.

Unreported misconduct is another critical area of vulnerability. Too many public servants do not report observed misconduct. The OEG recognized how important this data was and is acting to eliminate barriers to reporting. The data demonstrated the need for adequate systems to report misconduct anonymously (45% of those who saw misconduct did not do so for fear of reprisal) and a sense that actions will be taken once something is reported (44% of those that did not report simply felt nothing would be done). Again, this kind of groundbreaking survey clearly points the OEG to actions that can be taken to remedy a problem of this kind.

How Does Puerto Rico Compare?

It might be tempting to just look at this research in isolation. However, any survey viewed alone does not afford perspective. It can raise a variety of questions. For example, how different is this than other workforces? Is the particular issue “real” and is it the norm in all environments? Other work of the ERC has allowed the survey research completed in Puerto Rico to benefit from these comparative perspectives.

Is the particular issue “real” or is it the norm in all environments? The work of the ERC allowed the survey research to benefit from these comparative perspectives.

The ERC has been involved with research around the world that has shown that the perspective of the employee can provide an organization’s leadership with knowledge to develop effective tools and programs. The ERC has provided organizational surveys for dozens of multinational organizations, including the World Bank. It has also completed three flagship surveys of the U.S. workforce over the

last decade. These latter studies, the National Business Ethics Survey (NBES), actually includes employees from the private sector, public sector and non-profit sector, and delineates data to assess these different areas together or separately. The ERC's affiliated centers in both South Africa and Turkey have completed similar surveys of workers in their population. The survey in Turkey, conducted by TEDMER, was based on a wider spectrum of employees, both public and private, than the study in Puerto Rico. However, the insights are relevant and provide an interesting comparative perspective.

Employee Survey Results in Turkey:

The survey of the Turkish workforce asked a number of questions with respect to formal ethics programs. Almost three quarters of those surveyed, 71%, responded that their organization does not have a written code of conduct. Also of concern, a full 62% reported that there is no ethics training for their organization or training on a company's values or Code of Conduct. Clearly the sophisticated systems in Puerto Rico, and the great effort the OEG has put in place to make civil servants know and understand the Law of Government Ethics compares positively. ERC research supports that these two elements—a code and training—are critical in building a strong ethical climate within any organization. For the Turkish workforce these were glaring deficiencies, and for some, a somewhat surprising discovery. Comparatively, it points to the significant sophistication of ethics systems in Puerto Rico, something that should not be taken for granted.

The Turkish ethics survey also addressed the issue of “attitudes towards ethical companies” and organizations, and what it entails to be an “ethical organization”. For example, over 70% of respondents either agreed or strongly agreed that they would rather work for an “ethical company or organization” than an unethical one, even if they were paid 25% less in salary. They believed that strong ethics is important, but for the most part missing from the organizations for which they worked. The survey was also useful in identifying the values important to employees. Ultimately, this can also be helpful in developing tools to enable the practice of these values.

The Perspective from the National Business Ethics Survey:

In May of 2003, the ERC released the third iteration of the National Business Ethics Survey (NBES)ⁱⁱ, which while providing some new and interesting data from the U.S. perspective, is most important for the similarities with the results from both the TEDMER and OEG surveys. Like the other two surveys, it looks at ethics in organizations from the employee perspective.

There were a number of key findings from the 2003 NBES related to the practice of values such as honesty and respect and how these values impact employee perceptions of accountability for violating their organization's ethics standards. Additionally, the survey investigated the extent to which employees feel valued by their organization, something worth noting for designers and implementers of ethics programs. The good news is, between 2000 and 2003, the percentage of employees who feel honesty and respect are practiced in daily workplace operations increased from 78% to 85%. This has a significant impact on accountability, as these have shown to be positively linked in organizations of all sizes. Employees who see top management, supervisors and coworkers exhibit these values are more likely to believe violators of ethics standards are held accountable, and tend to be more satisfied with their organization.

Looking at this in comparison with the OEG survey, one finds incredible similarity, especially with respect to feeling valued by their organization. In the 2003 NBES, 89% of respondents say they feel valued as employees of their organization. In the OEG survey, 82% report that they feel valued by their agencies, and a full 86% feel valued by the public. The positive findings with respect to values, for both U.S. and Puerto Rican organizations, are likely representative of the appropriate ethics systems that are in place. As important, many critics of the public service in Puerto Rico seem to expect vast differences from the U.S. workforce, when similarities around values are demonstrable.

The Public Service in Puerto Rico Believes in Integrity:

The good news from the OEG survey is that public servants believe in a strong set of ethical values, they believe that the public does value

their services, and they want their leaders to be ethical. This is critically important in building an ethics system. Without those values in place, without effective ethics management systems, without a code of conduct, without effective training the time and difficulty in developing an effective ethics program would be massive. But the Commonwealth of Puerto Rico has all of these. The issues confronting government officials do not include a massive overhauling of systems, but fine-tuning administrative processes and programs. It would be an exaggeration to say this was easy, but it is manageable if leadership is committed to accomplishing these goals.

Having recognized the importance of such programmatic elements, it is also important to acknowledge that the best compliance program must rely on a values-based foundation. Research at the ERC has emphasized over and over again that values provide the critical under-girding for effective compliance programs. Employees more easily understand issues, and don't simply look for ways to narrowly define "legalisms" to justify improper action. As William H. Widen argues:

In crafting rules governing conduct...employ general principles rather than to draft rules of technical and complex nature. Compliance with...rules has a...tendency to replace more general notions of right and wrong...Principles constantly challenge those seeking to comply to look to themselves for guidance when making difficult decisions rather than finding refuge in a technical safe harbor.ⁱⁱⁱ

Compliance systems can benefit from the values systems in place. So it is important that organizations not only have all four structures—a Code of Conduct, training on the Code, a method for employees to report misconduct anonymously, and an ethics office or telephone advice line—but also the values to supplement them.

The OEG is clearly a global leader in evaluating ethics in the public service. This study, and planned implementation actions that will result from it, are critically important for the citizens of Puerto Rico. However, the ability of other countries throughout the world to use Puerto Rico as a model is also a positive result. The TEDMER survey and NBES provide a context to understand the OEG survey, but pale in potential global importance. The response rate to the census as well as the serious survey questions lend credibility and value to the effort. The leadership of the

OEG was visionary, and brave, to ask questions that were important – but also could potentially embarrass them. They now have the ability to direct resources where they are needed, and to assist government leaders to better understand both their ethical responsibilities and the ethical climate in their agencies. And most importantly, they can help provide the integrity and transparency in government that the people of Puerto Rico have a right to expect from their government.

NOTES

ⁱ The Ethics Resource Center is a non-profit, non-sectarian organization dedicated to strengthening ethical leadership worldwide by providing leadege expertise and services through research, education and partnerships.

ⁱⁱ The National Business Ethics Survey 2003: How Employees View Ethics in their Organizations, The Ethics Resource Center, Washington, DC, 2003.

ⁱⁱⁱ William H. Widen, “Enron at the Margin,” *The Business Lawyer*; Vol. 58, May 2003, page 1002.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Luego de 17 años de trabajar en el Gobierno Federal el doctor Gilman asumió la presidencia del Ethics Resource Center (ERC), una de las organizaciones sin fines de lucro más antigua de los Estados Unidos que trabaja con el tema de la ética. Establecido en 1922, el ERC promueve ambientes de trabajo ético, en el ámbito de los negocios, organizaciones sin fines de lucro, escuelas y gobiernos alrededor del mundo. Anteriormente, el doctor Gilma se desempeña como Director de Desarrollo Estratégico para la Administración de Contribuciones del Inspector General del Tesoro. Entre 1988 y 2001, sirvió en la Oficina de Ética de los Estados Unidos en diversas capacidades. El doctor Gilman ha trabajado con muchos gobiernos locales, estatales y extranjeros. Es este último renglón, fue miembro de la delegación americana que negoció la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico en diversos proyectos de gerencia pública. Fue parte de los grupos que planificaron y diseñaron el Primer y Segundo Foro Anticorrupción Global. El doctor Gilman ha tenido nombramientos en las Universidades de Richmond y Saint Louis. También fue profesor de Política Pública e Instituciones Americanas en el Instituto Ejecutivo Federal, donde tenía un nombramiento conjunto con el Instituto de Gobierno de la Universidad de Virginia. Ha dictado cátedra como profesor visitante en la Universidad de Georgetown, Universidad de George Washington, la Universidad del Sur de California y la Universidad de Gottingen en Alemania. También se ha desempeñado como miembro de la Junta Editorial del “Public Integrity” y “The Journal of Public Inquiry”, así como la Junta Editorial del “Public Administration Review”. El doctor Gilman posee un grado de Bachillerato de la Universidad de New Orleans y una Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Miami.



TRUE ETHICAL PROFESSIONALISM: PERSONAL INTEGRITY & ACCOUNTABILITY

Roger M. Boisjoly

Abstract: This article briefly outlines the rationale to support the importance that must be given to True Ethical Professionalism. Employees have both a right and a responsibility to become involved in attempting to correct any irresponsible or unethical actions that senior management may be perceived as promoting, either by explicit or implicit actions. My engineering career and deep involvement with the Space Shuttle Challenger Disaster provides the basis for recommendations concerning personal integrity and accountability that lead to ethical behavior.

Powerful lessons learned

The most powerful lesson learned from practicing ethical conduct during my 27-year engineering career in the United States Aerospace Industry, is that we, as individuals, become the resultant sum of each ethical confrontational event that we experience from the beginning of our careers. Simply stated, if we have conditioned ourselves to blink at the small decision opportunities/dilemmas at the beginning of our careers, then we will precondition ourselves to also blink at the more important decision opportunities/dilemmas later.

Albert O. Hirschman best describes this chosen behavior pattern in his book titled, *Exit, Voice & Loyalty*. Exit is the option chosen by those who extract themselves from an ethical confrontation by leaving the company or transferring to another department within the same company to avoid having to make the proper ethical decision. *Voice* is the option chosen by those who are willing to stand up for ethical principles in the belief that change will result. *Loyalty* is basically blind loyalty to selfinterests of career and organization with minimal objective reasoning of the consequences to others or the company. This translates to the protection of one's own career at the expense of

anything or anyone else. Fortunately, I always chose the *voice* option when confronted with either a slight or flagrant wrongdoing on my work projects. This consistent choice of the *voice* option during my career actually subconsciously preconditioned my ethical decision making skills that essentially forced me to subconsciously act the same later in my career when more serious ethical decisions were required.

The continuous lessons learned from my personal career experiences, is that the good guys can most often win. But even if we lose a battle, we can have a major influence in the outcome of the war, if enough employees will stand up in support of what they know is right. After vigorously opposing the launch of Challenger and subsequently testifying and exposing the truth about the circumstances leading to the launch, my career was abruptly terminated. This provided time for reflection about my career and the actions I took during my involvement with Challenger. From this reflection, I have concluded that three cornerstones called *Responsibility, Authority & Accountability* actually govern how well an organization is run. However, the cornerstones are only effective if implemented and supported from the *top/down*, otherwise they become short-term window dressing. Every organization that I have observed, heard about or participated in, has never lacked nerve in giving excessive *responsibility* to subordinates. Conversely, few organizations also gave subordinates the *authority* to act to fulfill tasks in the area of accepted *responsibility* by the subordinates. Additionally, *Accountability* was usually considered only after an event by assigning blame to a convenient subordinate for an exposed wrongdoing. *Accountability* was generally used to kill the messenger bringing the bad news, rather than punish the wrongdoer. The effective use of the three cornerstones requires that all three be given and accepted freely by everyone in the organization. Perception must be high on the list of organizational priorities because without a positive perception by subordinates there is little chance to accomplish the long-term transition towards an ethical organization. Top management must make the time to verify what they are being told by subordinate middle managers is real. Without this verification, they will only be told good news while bad news is filtered.

Failure to act to correct organizational deficiencies by holding on to the *business as usual* approach will only ensure the practice of

malicious obedience by most of the subordinates and some managers in the organization. Malicious obedience is the practice of subordinates across the organization doing exactly what they are told to do by management, (nothing more and nothing less) even when it is clearly known that the instructions are flawed and will not produce the desired results. Top management that fails to take notice and/or continues to function within the *business as usual* mode of operation will ultimately manage failure after failure coupled with major declines in employee morale, productivity, product quality & safety, market share and finally profit.

Challenger as a vivid example

The simple technical concern was that it was too cold to launch and expect that all the Solid Rocket Booster (SRB) o-ring seals would function properly. I personally witnessed a near failure in January 1985 (15th flight) with the seals at 53°F, due to cold weather preceding that launch. After finding hot combustion gases had penetrated the primary seals in two SRB joints on that flight, a series of preliminary o-ring seal tests at 100°F, 75°F & 50°F showed that we had a serious problem with the seals functioning properly as the temperature decreased. The day before the launch of Challenger (25th flight), several of my colleagues and I were told that the predicted overnight low temperature was 18°F and it would be slightly below freezing (32°F) at launch time. Several of us prepared engineering data and the supporting rationale for delaying the launch and presented it to NASA managers the night before the launch on a telephone conference lasting about one hour. The initial management decision in that meeting was a recommendation to NASA to not launch. NASA did not like the no-launch decision and immediately began to challenge that decision by creating a pressure to launch atmosphere on the managers at my company, Morton Thiokol. The managers responded by requesting a five-minute off-line caucus to reevaluate the data. As soon as the mute button was pushed on the phone, our General Manager said that we have to make a management decision. Please note that the original decision of not launching was based upon the engineering data and input at the first part of that meeting and that the caucus became the unethical management decision-making forum, with the engineers excluded. However, despite the management tone at the caucus, a

colleague and myself, who had presented the major portion of the engineering data supporting the no-launch decision, tried once again to convince our managers that a launch was not safe at such a low temperature, but we were ignored. After almost thirty minutes of discussion between only the senior managers present, they decided to take a vote, but just prior to voting, the General Manager told the Vice President of Engineering to "take off his engineering hat and put on his management hat." The General manager did this because he realized that the Vice President of Engineering was still undecided about launching since he was the one who had given the original decision not to launch at the main meeting. The vote was four votes to launch with no engineer allowed to vote. The phone connection with NASA was reactivated and NASA was informed of the new launch decision. NASA quickly accepted the new decision to launch, with no restrictions on temperature, and the meeting ended. Challenger was launched the next morning at a temperature of 31°F and the o-ring seals on the right SRB leaked as predicted and the vehicle exploded 73 seconds after ignition, killing the seven astronauts.

During the investigation that followed, I testified and submitted documents that clearly showed the wrongdoing and unethical decision by both the NASA and Thiokol managers. NASA denied that they had created any pressure to launch. The Thiokol managers told the investigators that they had felt no pressure from NASA to launch but the answers from both management organizations were less than truthful. If the managers were all telling the truth, then why was a five minute caucus requested to reevaluate the data and why did NASA accept the new decision to launch without any more probing questions, contrary to the initial engineering portion of the meeting? The answer is both simple and obvious, both NASA and Thiokol managers did not tell the truth. In fact the managers from both sides answered many questions with half-truths as they tried desperately to confuse the investigation, but it didn't work in the end.

Failures should provide lessons learned

The Challenger disaster and the subsequent investigation have all the necessary elements to show that both NASA and Thiokol management organizations were run contrary to the type of organization that has its strength in the three cornerstones as already described and has free flowing teamwork and information flow as the foundation of operation. Check your own organization for top/down support for teamwork and information flow. Also, make an assessment of an organization chart to see if it stacks up against the cornerstone organization already defined. Specifically check for two elements on the organization chart. First, does your Quality Control (Q/C) department have a direct independent reporting chain of command to the top executive or do they report through the same chain of command as all other departments on the same horizontal line. Second, does the organization have an Ombudsman program that reports directly to the top executive, independent of human resources. If you find that either Q/C or the Ombudsman groups do not have a direct reporting line to the top, then this is a giant red flag. Generally, organizations that are structured to allow and sometimes promote power struggles between Q/C and other departments have as one of the silent primary objectives, the shipment of less than quality products when schedules require it. Too bad such organizations don't inform their customers when this happens. However, these organizations are living on borrowed time, especially in the new world economy where quality, ethics and a long term focus will continue to dominate and determine what organizations and product lines will ultimately survive in the new world economy.

Conclusions and recommendations

If good caring and knowledgeable people observe wrongdoing and simply turn away to protect their own self-interests without attempting to correct the wrongdoing, they become part of the problem. These same people also become a part of the overall *unethical cancer* that ruins once productive organizations and dooms them to internal self-destruction in the long term. Any reasonable thinking employee wouldn't deliberately ruin his own position and livelihood but that is exactly what happens in the long term with those who choose to practice *malicious obedience* (*blind loyalty* option of choice). The

solution is both practical and cost effective to implement. The application of sound *top/down* principles based upon the three fundamental cornerstones of *responsibility, authority & accountability* is easy to accomplish. The only hard part in the application of the fundamental cornerstones in any transitional organization is the restoration of complete trust throughout the organization. There always will be small pockets of resistance not wanting to give up their excessive power and authority but these pockets can usually be identified and brought along with persuasion. I can state these recommendations so firmly because I have seen them work and actually worked in organizations like I'm describing more than once in my career. The simple fact is that employees like to be treated as human beings and trusted to contribute their talents to the organization without management taking full credit for successes and placing blame on subordinate employees for failures.

Ethical behavior, in my opinion, is simply about applying in the workplace what you know to be the difference between right and wrong. This is best accomplished by using the basic definition of the Golden Rule, "Do unto others as you would have them do unto you," as the true reference point from which to make necessary ethical behavior decisions. Many practitioners in the workplace who *do no evil*, but simultaneously also *see no evil and hear no evil* are actually a large part of the unethical problem in the practitioner's workplace because they have become successful and proficient at numbing their conscience into believing that their behavior is, in fact, ethical. This form of self-trickery is self-serving at best and becomes a long-term disaster for self and organization. Any time individuals place their own self-interest in the number one priority position; everything else will suffer in the long term.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Roger M. Boisjoly obtuvo en 1960 su bachillerato en Ingeniería Mecánica de la Universidad de Massachussets en Lowell. Trabajó durante 27 años en la industria aeroespacial de los Estados Unidos en la disciplina de diseño mecánico y análisis estructural. Por su experiencia única, después del trasbordador Challenger, se convirtió en un ingeniero forense y conferenciante sobre los temas de profesionalismo, conducta organizacional y ética. Su última asignación en dicha industria fue la de Ingeniero de Equipo del Gerente del Departamento de Mecánica Aplicada y Técnico de Detección de Problemas en Impulsores de Combustión Sólida de Trasbordadores Espaciales. Su testimonio ante la Comisión Presidencial de los Estados Unidos fue vital para descubrir la verdad sobre la decisión de lanzar el Challenger y la conducta organizacional impropia de Mortin Thiokol y la NASA.



ÍNDICE DE MATERIAS





ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ÉTICO
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
DE PUERTO RICO

VOLUMEN I

ÍNDICE DE MATERIAS

NÚMEROS I-II

BIOÉTICA

VALUACIÓN BIOÉTICA DEL PROYECTO "GENOMA HUMANO"

Leonides Santos y Vargas

159

CORRUPCIÓN

LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO

Richard Werksman

87

LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Sor Isolina Ferré

179

LA ÉTICA COMO RESISTENCIA A LA CORRUPCIÓN

Antonio S. Negrón García

13

CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES AND REFORM, SUSAN ROSE ACKERMAN

por Ana Margarita Marrero Díaz

231

ÉTICA APLICADA

AUDITORÍA ÉTICA DE CASOS
Napoleón Saltos Galarza

111

ÉTICA Y GÉNERO

ÉTICA Y GÉNERO
Bernice E. Tapia González

133

ÉTICA Y GOBIERNO

LA ÉTICA EN LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO
Hiram R. Morales Lugo

189

ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO

ÉTICA Y DISCRECIÓN PÚBLICA
Luis F. Avilés Colón

25

**ENTRE LA EFICIENCIA Y LA ÉTICA:
LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO Y LOS VALORES
DEL SERVICIO PÚBLICO**
Leonardo Santana Rabell

51

**INVESTIGACIÓN-ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO:
ENCUESTA DE ÉTICA 2003**

241

**COMENTARIOS BREVES A LOS RESULTADOS DEL
ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO: ENCUESTA
ÉTICA 2003**
Jesús E. Nieves Mitayne

425

**LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO Y LA TRANSFORMACIÓN DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO**
Manuel A. Morales

439

TAKING ETHICS SERIOUSLY: PUERTO RICO IN A GLOBAL CONTEXT <i>Stuart C. Gliman</i>	459
TRUE ETHICAL PROFESSIONALISM: PERSONAL INTEGRITY & ACCOUNTABILITY <i>Roger M. Boisjoly</i>	467
LEY DE ÉTICA	
REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL <i>Rafael Hernández Colón</i>	3
ARTÍCULO 3.3(i) DE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL <i>Wanda Torres Hernández</i>	201
LEGISLACIÓN	
LEGISLACIÓN Y PROYECTOS DE LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN <i>Doris Cotto Rodríguez</i>	209
SOCIEDAD CIVIL	
LOS CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS, ADELA CORTINA <i>por Alba I. Vargas Román</i>	225

® Por Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico

© Todos los Derechos Reservados

■ 05-083 ■

AUTORIZADO POR LA
COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES