



## De la **eficacia** a la **burocracia**. El ejemplo de Diocleciano

No pretendo emitir un juicio perentorio sobre Diocleciano sino reflexionar sobre algunas de sus actuaciones que, si bien sirvieron para mantener en pie al Imperio Romano durante unas décadas, supusieron a la vez el final de su periodo expansivo. Las enseñanzas que dejó para las organizaciones contemporáneas son tan profundas como numerosas y mucho tienen que ver con el modelo de diagnóstico “Gestión de lo Imperfecto”.

JAVIER FERNÁNDEZ AGUADO, jefe del Área de Liderazgo Directivo y Deontología Profesional en el IEB y socio director de MindValue

**R**esulta inviable agradar a todos, en todo, todo el tiempo. Esto explica que siempre, sobre cualquier persona, particularmente si es un directivo, surjan juicios incluso contradictorios. En otros lugares he analizado los aspectos más creativos del gobierno de Diocleciano. Me detendré ahora en una cuestión tan paradójica como frecuente: la tendencia de las organizaciones, tanto en el siglo III como en la actualidad, a burocratizarse, cayendo en el riesgo de

–para asegurarse la permanencia en el tiempo– condenarse a una artrosis estructural.

Toda vida personal y corporativa, y casi cualquier comportamiento, admite juicios enfrentados. El ser humano es capaz de las mayores proezas y también de las más abyectas villanías. Y la valoración que se emita sobre cualquiera puede oscilar entre la alabanza y la condena. Por poner un ejemplo: aún hoy se encuentran personas que ensalzan el comportamiento de individuos como Hitler, Stalin, Mao, Mussolini o Castro, por mencionar solo unos pocos de los perversos gobernantes que el mundo tiene o ha tenido. Fruto de sus malignas decisiones, es el sufrimiento o asesinato de millones de seres humanos... Con todo –repito–, hay algunos que siguen defendiendo sus acciones. Como dice la expresión mal atribuida a Cervantes –cuya raíz literaria se remonta en realidad al romancero derivado del Cantar de Mío Cid–: “Cosas veredes, amigo Sancho...”

### COORDENADAS HISTÓRICAS

Diocles –nombre era de origen griego– provenía de una familia campesina de escasos recursos. Vio la luz en el 245 en Dioclea, una aldea de la costa ilírica. Batalló a las órdenes

### FICHA TÉCNICA

**Autor:** FERNÁNDEZ AGUADO, Javier

**Título:** De la eficacia a la burocracia. El ejemplo de Diocleciano.

**Fuente:** Capital Humano, nº 240, pág. 72, Febrero, 2010.

**Resumen:** Las acciones de Diocleciano dan para muchas reflexiones que podemos extrapolar a las organizaciones contemporáneas. Las enseñanzas que dejó para las empresas son tan profundas como numerosas y mucho tienen que ver con los modelos de gestión por los que opta un directivo. La reorganización establecida por Diocleciano fue pesada y rígida, resultaba insostenible en el medio plazo. Sirvió para mantener el Imperio unido pero ¿mereció la pena? En algunos proyectos, cuando por motivos de una crisis externa o interna ya no hay futuro, resulta más sincero cerrar las puertas, en vez de seguir empeñados en mantener en aparente vida iniciativas sin espíritu... ¡Qué difícil resulta reconocerlo!

**Descriptor:** Gestión del Compromiso / Orgullo de Pertenencia / Crisis.



de Aureliano y Probo, y tan cabalmente que fue sucesivamente ascendido.

En el año 284, tras el asesinato de Numeriano (hijo de Caro y tan fugaz emperador como sus predecesores), Diocleciano condenó por ello a Arrio Aper. Enseguida, él mismo se hizo proclamar emperador por el ejército de Asia Menor. Poco después, en 285, desaparecería también Carino, coemperador y hermano de Numeriano. Tras una campaña militar victoriosa, Carino fue asesinado por un tribuno a cuya mujer había seducido el mismo día de la batalla de Margus (Morava). Contaba entonces Diocles con cuatro décadas de vida y había progresado desde soldado raso a jefe de la guardia imperial y ahora a emperador.

No estaba Diocleciano preocupado por la aprobación del Senado. Consideraba, más bien, que no era preciso mantener la *finta* de poder compartido que durante unos años había permitido que el Senado siguiera teniendo presencia. Así, aunque no se hizo denominar explícitamente soberano, restablecía la monarquía, tan poco anhelada por los romanos.

Con el objetivo de evitar nuevos golpes y también las tendencias centrífugas de algunos territorios del Imperio, Diocleciano

decidió asociar su poder a otro oficial ilirio de su confianza, Maximiano, a quien cedió el control de la mitad occidental del imperio, primero con el título de César y después con el de Augusto Herulius (286). Se reservó para sí el gobierno del Oriente y el título de Augusto Iovius, que vinculado a Júpiter, la divinidad romana considerada central, le confería un poder superior al de Maximiano. A decir de diversas fuentes, la elección de Maximiano se debió a su escasa preparación en temas políticos, hecho que le dificultaría hacerle sombra, si es que así lo hubiera pretendido.

La bipolarización de la autoridad imperial dio inicialmente buenos resultados. Maximiano aplacó el movimiento bagauda en las Galias, mientras Diocleciano reconquistaba Armenia, entre otros motivos, gracias a las divisiones internas de los persas. Los conflictos políticos y sociales en el Imperio iban en aumento, razón por la que, en mayo del año 293, Diocleciano vinculó al poder,

**La tendencia de las organizaciones a burocratizarse no ha variado desde el siglo III, cayendo en el riesgo de condenarse a una artrosis estructural**

en calidad de césares, a dos militares más: Constancio Cloro para Occidente y Galerio para Oriente.

### PRIMERAS MEDIDAS

Como acabo de señalar, una de las primeras decisiones de Diocleciano fue la convocatoria de un consejo de guerra para condenar a quien había matado a su antecesor. Razón no le faltaba para dar una muestra de su resolución, pues la duración media de los emperadores durante los cincuenta años anteriores había sido inferior a un bienio por barba, teniendo en cuenta que en la estadística no se incluía ni a los usurpadores ni a quienes habían intentado acceder. Diocles, como es bien lógico, aspiraba a que su mandato durara más tiempo.

También hoy en día, los directivos tratan de poner medios para mantenerse en la cúspide. Cuando es preciso, tomando enérgicas medidas para alejar de sí a quienes –con razón o sin ella– puedan reclamar el mismo puesto que quien en ese momento decide.

Entonces y ahora, la marca es un elemento relevante. Se adjudicó Diocleciano el nombre de Gaius Aurelius Valerius Diocletianus, mucho más en consonancia con los altos cargos que asumía. Se estableció en Nicomedia, en el noroeste de Asia Menor (año 284) y allí residiría la mayor parte de su reinado, salvo en los periodos de abierta conflagración o en su fugaz visita a la urbe.

### CAMBIO DE PARADIGMA

Cada decisión que un directivo toma tiene un significado específico. Para bien o para mal, no hay providencias inocuas. No decidir también tiene un coste. El establecimiento de una nueva capital suponía, de entrada, lanzar el mensaje de que el peligro en las fronteras reclamaba la presencia del emperador cerca de ellas. En efecto, desde Nicomedia estaba a razonable distancia tanto de los persas como de las hordas godas.

Pero había más: Roma ya no era un Imperio en el que el máximo dirigente podría ser estratega e intervenir en algunos momentos particularmente relevantes. Ahora debía permanecer él mismo alerta porque los peligros eran acuciantes. Además, el núcleo duro de la organización –los nacidos en la

península itálica– ya no comulgaban con el nuevo dirigente. De hecho, como he señalado, fue corta la presencia de Diocleciano en la urbe. En buena medida porque los ciudadanos de la misma no albergaban particular interés por tenerle cerca.

Que la decadencia era evidente se muestra en que, en vez de pensar en el bien de su gente, una de sus principales ocupaciones fue disponer de forma contundente la protección de su propia persona. En su conocida obra sobre la historia de Roma, Asimov interpreta de forma radical que Augusto había sido un ciudadano que casi por casualidad había llegado a ser el jefe. Vivía en tiempos pacíficos y en una Italia relativamente tranquila. Ahora, Diocleciano desarrollaba su existencia en medio de un imperio en desintegración. En realidad, y este es un punto central, muchos soldados eran meros bárbaros mercenarios. El ideal de campesinos romanos enrolados en la defensa y expansión de un entusiasmante proyecto colectivo había ido decayendo hasta convertir a las legiones en una tropa en la que la única justificación era la paga.

¡Cuántas organizaciones públicas y privadas logran desincentivar a su gente, también a aquellos que con mejores deseos se incorporaron! La gestión del compromiso, del orgullo de pertenencia, suele descuidarse tontamente en periodos de incertidumbre y crisis. Precisamente cuando más merecería la pena prestar atención al tema: en épocas de bonanza resulta casi imposible si no se hizo antes.

### REFORMAS EN EL EJÉRCITO

El de soldado pasó a ser *velis nolis*, un oficio hereditario con el objetivo de asegurar un flujo continuo de milicias. Cada comunidad tenía la obligación de suministrar una determinada cuota de huestes. De no lograr las cifras pactadas, había que pagar un impuesto con el que contratar bárbaros más allá de las fronteras del tambaleante Imperio.

Concedor de la poca fiabilidad de sus tropas, las reformas prontamente iniciadas por Diocleciano se encaminaban a rehuir la concentración de legionarios bajo un mando excesivamente poderoso. Consideraba que de ese modo disminuirían los riesgos de un levantamiento militar. Las tropas, por



tanto, fueron disgregadas por las provincias, bajo el mando de *duces* (oficiales de la orden ecuestre).

Por si fuera poco, y en otra maniobra que manifestaba la desconfianza con la que contemplaba a su propio ejército, definió una clara diferencia entre las *limitanei* (legiones que vigilaban las fronteras o limes) y las *comitatenses* (tropas de intervención rápida acantonadas en las cuatro capitales del imperio para acudir a los conflictos que surgiesen en las cercanías).

Paralelamente, Diocleciano separó el poder político del militar, privando a los gobernadores de mando sobre las legiones. De ese modo pretendía también disminuir el riesgo de que el ruido de sables se convirtiera en un verdadero golpe. ¡Cuántas organizaciones en nuestros días adoptan también el modelo de la gayera, pretendiendo que los directivos de alto potencial se peleen entre ellos para que de ese modo olviden que podrían seguir ascendiendo...!

Que el temor era grande, tanto por las tensiones externas como por las internas, se manifestó en la adición de tropas, que pasaron de 39 a 60 legiones.

#### ENTRE EL MITO Y LA AUTOEXALTACIÓN

Un directivo precisa alimentar el mito. Una desproporcionada cercanía tiende a disminuir el debido respeto. Como casi siempre en la vida, la dificultad se encuentra en definir adecuadamente el equilibrio que debe existir entre el mito y la autoexaltación.

Diocleciano introdujo en la corte el ceremonial de la monarquía oriental. Solo podían acercarse a él cuando él lo permitiera, y con grandes reverencias. El temor respetuoso es bueno pero la distancia artificiosa suele ser contraproducente. En este sentido, algo había avanzado Aureliano pero Diocleciano acrecentó desmedidamente la lejanía de sus subordinados.

En ocasiones, el deseo de crear ese temor reverencial procede de algún complejo de la primera juventud (o de la segunda). Entre los directivos que he conocido con mayor necesidad de reconocimiento externo se encuentran personas de extracción social muy baja. Al ascender a cumbres que nunca saborearon, precisan sentirse reconocidos. Algo

## La Historia nos enseña que casi siempre que aparece el intervencionismo estatal, las soluciones se esfuman

que, quien ya tuvo ese aprecio como normal, no busca de forma obsesiva.

Si bien Diocleciano no admitió el título de rey, sí promovió que en vez de *princeps* se le denominara *dominus*. En realidad, y prescindiendo de su formal rechazo a la monarquía, en realidad convirtió al Senado en una especie de club social de burguesía pudiente. Diocleciano estableció, por poner otro ejemplo, una recargada parafernalia que anunciaba su llegada con trompetas. Su presencia siempre debía ir acompañada de la quema de incienso y de innumerables postraciones para los escasos privilegiados que pudieran acercarse a él.

#### LA GOLLERÍA PÚBLICA Y LA POLÍTICA FISCAL

El ejército llegó a estar compuesto por 400.000 soldados. Los gastos, obviamente, eran disparatados. Al mantenimiento de los militares se sumaban las nóminas de la inmensa masa de funcionarios que fue creándose. Paralelamente, las clases productivas –que son las que en realidad mantienen en pie a un país, en el siglo III y también en el XXI– decrecían. Como lógico resultado, con una masa de contribuyentes menor y unas dilatadas castas que vivían de ellos se llegó a una profunda crisis económica acompañada de una galopante inflación.

¡Qué fácil es olvidar que la función pública es la columna vertebral, y en este sentido resulta esencial, pero no debe sustituir al cerebro, al corazón o a los pulmones de un país...!

Diocleciano trató de hacer frente al mayor gasto público mediante una mayor acuñación de moneda. Sin embargo –no hay que ser un genio para deducirlo– la inflación se disparó. Por este motivo se llegó, en el año 301, al conocido como *editum de pretiis maximis* (edicto de precios máximos). Como casi siempre que el intervencionismo estatal hace su aparición, las soluciones se esfuman. En concreto, porque lo que se logró fue una absurda ampliación del mercado negro. Y es que –como se ve en este dato una vez más– los tiempos en poco transforman las verdades científicas, sean de la física o de la economía.



Se estableció también un renovado sistema fiscal que giraba en torno a dos impuestos: el *iugatio-capitatito*, que gravaba tanto tierras (*ager*) como individuos (*capitatio humana*) y animales (*capitatio animalium*). Inicialmente, la *capitatio* se diseñó para que fuese pagada en moneda, a diferencia de la *iugatio*, que debía ser abonada en especie. Sin embargo, las circunstancias llevaron a una economía de trueque.

Para evitar fraudes fiscales, en fin, se estableció una revisión periódica actualizando censos y catastros. Además, se definió la obligación comunitaria de hacer frente a los impuestos: el *consortium*. Si alguien, agobiado por la presión fiscal, optaba por trabajar para terceros, quienes quedaban debían asumir la parte del escabullido. La carga llegó a ser tan insostenible que se optó por aceptar que se pagase el impuesto en forma de trabajo para el Estado (*munnera*), en aquellos casos que no pudiera haber otro modo de responder a la deuda.

### CONCLUSIONES

Lo vivido en aquellos momentos recuerda a una fábula de la India que narra cómo cuando un gobernante subió los impuestos, los ciudadanos se entristecieron. Pasado el tiempo, se hizo más pesada aún la presión fiscal. Más tristeza afluyó a la cara de los contribuyentes. Cuando, con una nueva vuelta de tuerca se acrecentó el apremio, salieron a cantar y bailar. Sorprendido el sátrapa, envió a investigar. La respuesta llegó pronto: “Como lo ahora exigido, nunca podrán pagar, celebran sin más lo absurdo de la medida”.

Logró Diocleciano reinar durante 21 años, el más largo periodo desde Antonino Pío, un siglo y medio antes. En apariencia, Roma había conseguido mantener las formas, incluida la urbe: no pueden olvidarse, por ejemplo, las inmensas termas inauguradas en su honor. Sin embargo, aquello fue circunstancial. La expansión de la clase funcional debilitó el tejido productivo del Impero. La dilatación de la presión fiscal y el hundimiento de la moneda se vio completado por un movimiento de huida de la capital. Hasta tal punto que muchas de las famosas *insulae* (el equivalente a las manzanas en una ciudad contemporánea) fueron desapareciendo por falta de inquilinos.

Como se ha explicado, muchos productores –agricultores, artesanos...– preferían –cuando les era posible– abandonar sus negocios (pymes) e incorporarse al funcionariado o como siervos (empleados) de los terratenientes.

El famoso edicto de precios máximos y salarios mínimos que pretendía controlar a los latifundistas, a pesar de emplear las deportaciones como castigo, acabó en fracaso. Constantino lo derogaría cuando alcanzase al poder.

Con Diocleciano se perdió en buena medida el orgullo de pertenencia. Entre otros motivos porque, independientemente de quién ganara las batallas, los ciudadanos eran igualmente esquilados. La angustia se tornó cinismo y apatía.

Si bien es cierto que con sus reformas Diocleciano alargó la existencia de la supremacía romana, cabe preguntarse si valió la pena transformar un Imperio conquistador en un colectivo de burócratas. Los juicios de los historiadores se encuentran enfrentados: desde quienes alaban su obra hasta quienes la condenan sin paliativos, pues consideran que –perdida el alma– Roma no hizo sino rodar lentamente hacia su desaparición. Diocleciano lo único que habría hecho habría sido ralentizar el desplome.

La construcción de nuevos edificios es interpretado por muchos como el empeño de los proyectos fracasados por ocultar su fiasco mediante ladrillos. No hay que olvidar que Hitler, pocas semanas antes de su suicidio y cuando los rusos dominaban buena parte de Berlín, seguía fantaseando con las espectaculares construcciones que iban a levantarse en la ciudad de Linz. Otras organizaciones contemporáneas cabría citar en las que acaece la misma patología: se intenta ocultar tras el patrimonio inmobiliario la carencia de proyecto.

La reorganización establecida fue pesada y rígida. Cuatro cortes imperiales y con tantos funcionarios era algo que paralizaba. Todo aquello –repito– resultaba insostenible en el medio plazo. Sirvió para mantener el Imperio unido pero ¿mereció la pena? En algunos proyectos, cuando por motivos de una crisis externa o interna ya no hay futuro, resulta más sincero cerrar las puertas, en vez de seguir empeñados en mantener en aparente vida iniciativas sin espíritu... ¡Qué difícil resulta reconocerlo! ▲



## Muy Especializado. Muy Unique.

Cada persona tiene un talento único que solamente puede ser evaluado y valorado por Especialistas. Por eso Unique cuenta, desde hace años, con 4 divisiones especializadas en determinados puestos y perfiles.

Cada empresa tiene sus peculiaridades y éstas solo pueden ser analizadas en profundidad por especialistas en la materia.

Con esta filosofía, los trabajadores de Unique se sienten a gusto y las empresas satisfechas. ¡En Unique sabemos de qué hablamos!




### **Novedades Unique:**

¡No dejes de visitar el blog de Alejandra!

Un blog especializado en RR.HH. gestionado la consultora virtual de Unique. [www.planempleounique.blogspot.com](http://www.planempleounique.blogspot.com)

Síguenos en:



member |  usg people

902 35 45 35  
[www.unique.es](http://www.unique.es)