

Economia e Politica nell'America del ventesimo secolo

Lezione Momigliano 2000

Louis Galambos

Ci sono molti modi di servirsi della storia. Per alcuni è un modo per penetrare lo spirito del passato e cercare di sfuggire al proprio tempo e luogo per riuscire a comprendere Giulio Cesare, per esempio, o uno dei Medici.

Spesso la biografia svolge questa funzione e i musei di storia ci aiutano talvolta a sviluppare un'immaginazione storica di questo tipo. Un'altra funzione comune della storia è quella di offrire spiegazioni, per aiutarci a comprendere perché c'è stata la depressione economica negli anni 30, o perché certe politiche pubbliche hanno avuto successo o hanno fallito. Vogliamo spiegare la causalità e la storia economica negli ultimi decenni si è occupata prevalentemente di questa funzione. Per altri, la storia è un mezzo per dare una struttura al passato elaborando una spiegazione generale che sintetizza alcune parti degli innumerevoli dettagli che costituiscono l'esperienza umana.

E' nel servirsi di questa terza funzione, la sintesi, che gli storici acquistano una sorta di vantaggio marginale rispetto ad altre branche delle scienze sociali.

Gli storici non hanno alcun vantaggio sugli economisti o sui sociologi o sugli studiosi di scienze politiche nell'esaminare la causalità; infatti credo che le altre scienze sociali abbiano un vantaggio sugli storici. Ciò è stato evidente per tutti eccetto che per osservatori più prevenuti, quando, negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, si è sviluppata la cosiddetta Nuova Storia dell'Economia.

Ma la sintesi è una cosa diversa ed è la modalità a cui mi affiderò oggi (insieme ad alcuni commenti occasionali che comportano un'analisi)

Vorrei tracciare in breve una panoramica dell'evolversi dei rapporti tra mondo economico e politica negli Stati Uniti del ventesimo secolo. Formulerò le tre seguenti ipotesi:

- Che la tendenza di lungo termine di queste relazioni ha visto un trasferimento di potere e di ricchezza dal sistema economico americano al sistema politico e questo passaggio contrasta con quelle sintesi del capitalismo moderno che sposano l'ipotesi secondo cui i capitalisti hanno sempre dominato il sistema politico americano
- Secondo, che la performance (in gran parte economica, ma non

solo) è stata il fattore cruciale che ha determinato la rapidità di quel passaggio e la direzione che avrebbero preso il potere e la ricchezza; le capacità e le prestazioni istituzionali, di carattere economico o no, del settore pubblico e di quello privato sono stati, credo, fattori importanti che spiegano la portata e il tipo di cambiamento della potenza e della ricchezza relativa di questi due settori.

- Terzo e ultimo, che il necessario sviluppo di una logica razionale interessante e appropriata per la traduzione di questi processi in un'ideologia diffusa è stato un fattore importante nel formare la percezione collettiva delle performances dei settori pubblici e privati e quindi nel legittimarne o nel non legittimarne le rispettive pretese di potere e di ricchezza. Con il passare del tempo queste basi razionali dovettero rivolgersi a parti sempre più ampie di una popolazione frammentata, dai professionisti abituati alle teorie astratte, ai cittadini per i quali i concetti astratti risultavano nel migliore dei casi confusi.

I

Tornando indietro agli inizi del secolo, ci troviamo di fronte ad un'America che si è appena affermata come prima potenza industriale del mondo. Gli Stati Uniti e la Germania per molti decenni avevano giocato a rincorrersi, cercando di eguagliare i risultati della Rivoluzione Industriale britannica e della conseguente espansione del mercato mondiale. Entrambe le nazioni avevano fatto ampio uso delle sovvenzioni e delle regole della politica per accelerare il loro progresso economico, ed entrambe c'erano riuscite. Gli Stati Uniti erano dotati di grandi risorse naturali alla fine di un secolo di conquiste e negoziati; possedevano una popolazione relativamente giovane e in rapida crescita; e gli stati vicini non rappresentavano una minaccia per la sicurezza nazionale.

Il sistema finanziario americano sperimentava allora una rapida trasformazione in seguito alla grande ondata di fusioni e acquisizioni che si stavano realizzando nella maggior parte delle industrie del paese. Dopo aver superato la depressione della metà degli anni 90, gli industriali e i finanziari erano in grado di vendere azioni che gli permettevano di ristrutturare molte delle maggiori industrie del

¹ Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise (Cambridge, 1962); The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business (Cambridge, 1977); and Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism (Cambridge, 1990).

² Naomi R. Lamoreaux, The Great Merger Movement in American Business, 1895-1904 (New York, 1985)

³ Ho approfondito questo argomento in Louis Galambos, "The Triumph of Oligopoly," in Thomas Weiss and Donald Schaefer, eds., American Economic Development in Historical Perspective (Stanford, 1994) pp; 242-53, 307-13.

⁴ Hans B. Torelli, The Federal Antitrust Policy: Origination of an American Tradition (Baltimore, 1955); William Letwin, Law and Economic Policy in America: The Evolution of the Sherman Antitrust Act (New York, 1965). United States Statutes at Large, 26 Chapter 647, "Un atto per proteggere la produzione e il commercio contro i vincoli illegali e i monopoli."

⁵ David Montgomery, The Fall of the House of

paese. Come ha dimostrato Alfred D. Chandler, non tutte le concentrazioni aziendali ebbero successo. Quelle che sfondarono ci riuscirono perché investirono in impianti di produzione abbastanza grandi da offrire economie di scala nei mercati nazionali e talvolta anche in quelli internazionali; perché possedevano una gestione moderna e una rete di distribuzione; esse acquisirono così i grandi vantaggi che spettano a chi fa la prima mossa e furono in grado di consolidare la loro posizione sui mercati oligopolistici.¹ Come Naomi Lamoreaux ha dimostrato con ugual perizia, i dirigenti che crearono queste grandi imprese badarono prima di tutto e, a volte, soltanto a soffocare i fuochi della concorrenza che avevano bruciato così tante imprese tra il Panico del 1893 e la ripresa del 1897.² Mentre probabilmente tutti pensavano al monopolio, l'oligopolio permise loro di raggiungere i loro scopi principali quando esisteva una concorrenza dei prezzi a breve termine.³

Entro il 1900, questi imponenti cambiamenti economici avevano avuto luogo senza suscitare una reazione politica significativa. Molti agricoltori avevano cavalcato la protesta, come molti imprenditori schiacciati dai cosiddetti Trust. Ma il movimento di riforma agraria aveva subito una rovinosa sconfitta nel 1896. Contemporaneamente l'approvazione del poco compreso e mal applicato Sherman Anti-Trust Act del 1890, sembrò aver soddisfatto molti di coloro che temevano le fusioni⁴. Il lavoro organizzato era ancora debole negli Stati Uniti, sebbene già nel 1900 il principale sindacato di categoria, la American Federation of Labor, era abbastanza forte da essere sicuro che i suoi membri non sarebbero rimasti tutti travolti dalla successiva svolta sfavorevole del ciclo economico.⁵

Il grande economista e storico dell'economia Joseph A. Schumpeter riteneva che innovazioni vaste e profonde, come quelle che si verificarono negli Stati Uniti intorno al 1900, avrebbero inevitabilmente causato un'ondata di scontento che avrebbe obbligato le democrazie a rifiutare il capitalismo e a optare per il socialismo.⁶ Nel 1900 c'erano già state molte ondate di scontento contro il capitalismo, ma in quell'ultimo periodo di industrializzazione della nazione, questi movimenti politici non ebbero un grande impatto sul governo nazionale americano. Almeno per quanto riguardava il mondo dell'economia e la sua capacità di gestire i propri affari come riteneva più opportuno.

Ciò che più sorprendente ed è più difficile da spiegare è il fatto che negli ultimi anni del XIX secolo la distribuzione del reddito e della ricchezza negli Stati Uniti era nettamente indirizzata verso l'alta borghesia e l'aristocrazia. Come accade di solito nel caso del capitalismo, la rapida crescita economica stava creando una disuguaglianza più profonda. In queste condizioni i ricchi si arricchivano più velocemente (e oggi continuano ad arricchirsi ancor più velocemente!).⁷ Ma la grande maggioranza degli americani sembrava essere indifferente a tutto ciò. Molti erano più preoccupati di proibire il consumo di alcol che di modificare la distribuzione del reddito e della ricchezza. I loro rappresentanti politici riflettevano esattamente l'assenza di preoccupazione per la nuova ricchezza e i nuovi ricchi uomini d'affari.⁸

A mio avviso ciò è facilmente spiegabile, se si considera che la distribuzione del reddito è una misura statica e che l'assetto economico dell'America era così dinamico che la maggior parte della popolazione era soddisfatta delle opportunità che individuava, o che poteva direttamente sperimentare. Le persone nei quintili a Time 1 non erano le stesse presenti a Time 2, e lo stesso si può dire per le persone con il reddito più alto. Gli incrementi della ricchezza ebbero luogo nel corso di due o tre generazioni, così come i miglioramenti dell'istruzione e dello status sociale. La mobilità era alta. In questo contesto, l'economia era al sicuro dalle azioni politiche più avverse (non esisteva, per esempio, un'imposta sul reddito) e poteva anzi ottenere sovvenzioni dirette e indirette. Con sovvenzioni indirette intendo misure come le tariffe doganali (che proteggevano settori significativi del grande mercato interno americano) e con sussidi diretti mi riferisco, per esempio, all'acquisto locale di obbligazioni e azioni (un elemento comune nell'espansione della rete ferroviaria).

II

Nei cinque decenni successivi al 1900, comunque, gli interessi economici negli Stati Uniti furono costretti sulla difensiva, cercando di fare in modo che coloro che sostenevano la pianificazione e il controllo non mettessero in pericolo il punto fermo dell'economia di rimanere libera dalla regolamentazione e il suo obiettivo generale

Labor: The Workplace, the State, and American Labor Activism, 1865-1925 (New York, 1987); Philip Taft, The A.F. of L. in the Time of Gompers (New York 1957).

⁶ Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy (New York, 1942)

⁷ Jeffrey G. Williamson and Peter H. Lindner, American Inequality: A Macroeconomic History (New York, 1980)

⁸ Thorstein Veblen era naturalmente interessato alla nuova ricchezza e scrisse molte brillanti analisi del sistema economico ed industriale. Ma in questi stessi anni, gli elettori della nazione si rivolsero al Partito Repubblicano, che era strettamente legato agli interessi del mondo economico e alla politica del laissez faire nell'economia politica.

di salvaguardare l'economia di mercato. I sostenitori della pianificazione e del controllo offrivano la promessa di una maggiore sicurezza ed equità economica per gli americani. Ma perché ciò accadde tra il 1900 e il 1929? Dal momento che l'economia per tutto quel periodo sperimentò un soddisfacente tasso di crescita del prodotto interno lordo pro capite, sembra che io abbia già perso una parte sostanziale del primo punto della mia relazione. Ma naturalmente chiarirò subito quella che potrebbe sembrare un'anomalia.

Consideriamo prima di tutto gli anni dal 1900 al 1929. Essi furono, senza dubbio, anni di prosperità, e quando nel 1913 l'economia sembrò subire una flessione che l'avrebbe portata a una grande depressione simile a quelle degli anni 90 e 70, la domanda associata alla Prima Guerra Mondiale risollevò il settore privato americano. Nella seconda metà degli anni 20 l'agricoltura americana soffrì a causa di una sovrapproduzione e della conseguente caduta dei prezzi e alcune industrie ebbero problemi di eccedenza. Ma la panoramica generale degli Stati Uniti era così buona che alcuni acuti osservatori nel 1929 ritenevano che la prosperità non avrebbe mai avuto fine. Perché allora il sistema politico divenne inappropriato per questa economia? Il problema centrale fu, credo, il sorgere della moderna società di capitali e la minaccia che sembrava rappresentare per l'opportunità economica. Il Big Business era abbastanza grande da attrarre un'attenzione diffusa, e i leader di questo settore erano così nuovi alla loro posizione nella società che non presero misure adatte, per informare il pubblico e le élite professionali emergenti del paese sull'impatto delle loro attività. Eredi di una tradizione di riserbo e indifferenza, certi che il lavoro, i beni e i servizi che offrivano agli americani fossero una giustificazione sufficiente della loro esistenza, e al sicuro in una cultura favorevole al mondo dell'economia che li aveva protetti nel secolo precedente, gli uomini d'affari ignorarono ampiamente ciò che stava accadendo, finché la minaccia dell'azione pubblica non bussò alle loro porte. E anche allora, molti di loro non riuscirono a reagire in maniera attiva e positiva. Di conseguenza le idee di riforma della grande impresa ebbero la meglio, soprattutto per abbandono dell'avversario. In alcuni casi le grandi imprese furono in grado di usare le misure di regolamentazione a proprio vantaggio, ma questa fu l'eccezione, non la regola,

nell'era progressista. La difesa della propria posizione da parte del mondo economico fu così debole, che Woodrow Wilson e il Partito Democratico riuscirono a promuovere una campagna basata sull'idea che le concentrazioni nazionali avevano successo solo perché godevano di vantaggi ingiusti, rappresentati per esempio dalle tariffe doganali, o dalle riduzioni da parte delle compagnie di trasporti. Non c'era un briciolo di prova a sostegno della posizione di Wilson, ma ciò non importava in un contesto politico in cui si alimentava la diffidenza pubblica nei confronti dei Trust. Come per l'antitrust, non esistevano prove concrete che le fusioni come la Standard Oil fossero inefficienti o che esse alzassero i prezzi per i consumatori nel lungo termine. Anche oggi non esiste alcuna prova.⁹ Ma in un contesto di riforma in cui le imprese non riuscirono a sviluppare giustificazioni teoretiche o empiriche a sostegno di ciò che stavano facendo, i leader politici trovarono relativamente facile attaccare alcune corporation accuratamente scelte.

Il pubblico applaudì quando questi Golia crollarono e, dal momento che il mondo economico continuava a produrre a getto continuo, senza effetti negativi apparenti, perché avrebbero dovuto pensarla altrimenti?

Questo fu particolarmente vero, perché le istituzioni governative, schierate contro le grandi industrie, erano relativamente nuove e scarsamente comprese.

Consideriamo come esempio calzante la regolamentazione del tasso di rendimento, e la Commissione di Commercio interstatale degli Stati Uniti (ICC) come un buon caso di studio. La regolamentazione del tasso di rendimento esercitava un fascino potente anche se superficiale; essa affrontava direttamente la possibilità che le imprese in un sistema di concentrazioni industriali avrebbero imposto ai consumatori prezzi da monopolio. La teoria economica classica e neoclassica indicava che il caso era proprio questo. Il buon senso comune portò il pubblico alla stessa conclusione. Dal momento che non esisteva virtualmente alcuna esperienza di questa forma di regolamentazione, non c'erano basi per contrastare il suo fascino. Mancando una memoria storica della capacità e delle prestazioni istituzionali del settore pubblico, era relativamente facile "vendere" questa forma di regolamentazione con vaghi riferimenti agli

⁹ Ho analizzato questa letteratura in "The Monopoly Enigma, The Reagan Administration's Antitrust Experiment, and The Global Economy" uno studio presentato in una conferenza sponsorizzata dallo Sloan program for the Study of the Business in Society, George Washington University Law School, ottobre 1999.

“esperti” che avrebbero preso decisioni migliori di quanto avrebbero potuto fare i mercati.

Quando la Commissione per il Commercio Interstatale (ICC) diventò effettivamente operativa, gli americani avrebbero potuto imparare molto sul modo di operare di questa relativamente nuova istituzione, se solo ne fossero stati interessati. Ma naturalmente in quel periodo non se ne preoccupavano a meno che non trasportassero prodotti o commerciassero in partite all’ingrosso, o lavorassero per uno dei molti uffici e società di trasporti generati da questo nuovo apparato di regolamentazione.

Da parte sua, l’ICC affermò che la valutazione sarebbe risultata difficoltosa se si fosse adottato un sistema caso per caso nel fissare il tasso di rendimento, poiché questo avrebbe condannato l’agenzia a rimanere perennemente indietro rispetto all’economia americana in rapida trasformazione. Quando l’innovazione minacciò l’ICC, l’agenzia rispose alla maniera classica del cartello, portando gli innovatori sotto il manto dei controlli. Questo accadde quando le reti di condutture e, più tardi, le ditte di autotrasporti iniziarono a competere attivamente con le ferrovie. L’ICC promosse l’innovazione? No!, L’agenzia rallentò deliberatamente il tasso di innovazione, favorendo l’invulnerabilità dei controlli e dei diritti di proprietà esistenti a discapito del cambiamento. Come avrebbe potuto essere diversa la situazione se si fosse adottato un approccio della regolamentazione caso per caso?

Come rispose l’economia a questo nuovo clima? Ho già indicato come una risposta istituzionale interna ed esterna comportò lo sviluppo degli uffici e delle associazioni di trasporti. Ciò creò un nuovo mercato per gli “esperti”, e le business school reagirono creando nuovi programmi per sfornare dei semi-professionisti con competenze nel campo dei trasporti. Mentre ciò accadeva, le ditte in una gran varietà di industrie, organizzarono dipartimenti per le pubbliche relazioni, e nacquero società indipendenti per le pubbliche relazioni per aiutare le compagnie a mantenere una migliore immagine di ciò che stavano facendo. Nuovi uffici per gli affari esterni si concentrarono sui azioni di lobbying, come fecero molte delle migliaia di associazioni industriali di categoria nuove o riorganizzate. C’erano anche le cosiddette associazioni di punta, come la Camera di Com-

mercio degli Stati Uniti, che pretendeva di parlare a Washington D.C. a nome del sistema economico dell'intera nazione.

Che cosa, allora, non fece l'economia e specialmente la grande economia?

Né negli anni della riforma progressiva, né negli anni 20, le grandi imprese, che allora dominavano l'economia industriale, sostennero gli sforzi per l'elaborazione di una nuova teoria dell'evoluzione del capitalismo, con tanto di dati concreti, per spiegare e sostenere le proprie azioni. Il Mondo economico stava diventando più concentrato e più efficiente allo stesso tempo, ma non c'era alcun modo, apprezzabile a livello intellettuale, di lanciare una campagna su queste basi, anche per i politici favorevoli al mondo dell'economia. Di conseguenza quello che gli americani ottennero negli anni 20 furono banalità come “un pollo in ogni pentola” e “un'automobile in ogni garage” miscelate con una nuova forma di “corporativismo” indistintamente americana: lo “Stato Associativo” di Herbert Hoover.

Come fu evidente quando il New Deal applicò le idee dello “Stato Associativo”, durante l'Amministrazione per la Ripresa Nazionale (1933-1935), la politica non offrì niente di più di una versione patinata della costituzione di cartelli avallata dall'autorità governativa. Ma molte imprese e molti politici insieme alla gente comune investirono in questa politica perché possedeva una qualità che “sapeva di buono”.

Negli anni 20, quando Hoover organizzava la sua campagna per la corporation di stile americano, le imprese dimostrarono il loro apprezzamento per l'opposizione di Hoover ad ulteriori intrusioni dirette del governo nelle loro attività.

Avrebbero dovuto essere più esigenti.

III

Ciò divenne evidente dopo il crollo del mercato azionario del 1929, e la Grande Depressione fornì, a coloro che si opponevano alla riforma dell'economia e del capitalismo, tutte gli argomenti di cui avevano bisogno per promuovere una nuova ondata di regolamentazioni, di azioni antitrust, e anche di imprese statali (SOEs). Nel giro di soli cinque anni, le amministrazioni del New Deal perfezio-

narono la versione americana dello stato amministrativo nazionale. Il mondo dell'economia gridò la sua opposizione, specialmente dopo il 1935, quando il Congresso approvò un provvedimento a favore dei sindacati (comunemente noto come Wagner Act), che istituiva il Consiglio Nazionale per i Rapporti di Lavoro (NLRB). Il Consiglio sostenne l'organizzazione di sindacati, portò a forza i lavoratori al tavolo della contrattazione, e preferì il diritto dei lavoratori di organizzarsi ai diritti di proprietà. L'NLRB rappresentò il lato duro della riforma, così come la Commissione per il Commercio Interstatale si avvalse degli anni del New Deal per raccogliere l'industria di autotrasporti sotto la sua ala di regolamentazione, attenuando le spinte della concorrenza e dell'innovazione nel settore vitale dei trasporti. Il lato mite, che comprendeva provvedimenti per il sostegno diretto e la fornitura di lavoro temporaneo, sperimentò anch'esso un'espansione significativa dopo il 1933, sebbene le preoccupazioni maggiori del mondo economico erano rivolte al lato duro, non a quello mite, della riforma.

Nel corso degli anni 30 il sistema economico intraprese un'azione di contenimento allo scopo di cedere più lentamente possibile terreno al New Deal. Dopo il 1935 il mondo dell'economia era relativamente unito nella sua opposizione. Ma se la campagna di opposizione coinvolse componenti intellettuali importanti, queste sono sfuggite all'attenzione degli storici e anche io non ho molta familiarità con esse.

Al contrario, la scena intellettuale della seconda metà degli anni 30 fu occupata da John Maynard Keynes e dalla sua sfida riuscita ad alcuni degli elementi centrali dell'economia ortodossa neoclassica. Negli Stati Uniti il primo stadio della Rivoluzione Keynesiana non interessò molto l'opinione pubblica e, infatti, fu solo negli ultimi anni quaranta e negli anni cinquanta che tutte le conseguenze di tale innovazione rivoluzionaria dell'economia politica furono ampiamente apprezzate. Il Keynesianismo fornì ai riformatori in cerca di una funzione sociale più vasta per il governo americano il tipo di base razionale coinvolgente che ho citato nella mia terza ipotesi.

La comunità economica americana – o almeno le grandi imprese più attive sul piano politico – risposero cercando di assorbire e piegare ai loro scopi la teoria keynesiana. Questa storia è stata rac-

contata dettagliatamente dal professor Robert M. Collins, e non starò qui a ripeterla. E' sufficiente dire che i leader dell'economia che promossero questo sforzo cercarono di rendere inoffensiva la teoria keynesiana, mettendo in evidenza obiettivi relativamente conservatori come il controllo dell'inflazione e il mantenimento di una bilancia dei pagamenti favorevole, rispetto a obiettivi riformatori come la piena occupazione. Con il sostegno della destra e della sinistra, il paradigma keynesiano diventò il concetto informatore centrale dell'economia politica degli Stati Uniti negli anni 50 e 60. Fu accolto dal repubblicano Dwight David Eisenhower e dai democratici John F. Kennedy e Lyndon Baines Johnson. Due dei momenti principali dell'era keynesiana furono i Revenue Acts (leggi fiscali) del 1962 e del 1964 che sostenevano una politica di deficit in tempo di pace come mezzo per stimolare l'espansione economica.

Ciò che mi interessa di più di questo periodo fu l'incapacità del mondo economico di schierare le proprie forze dietro un'altra scuola di pensiero che stava prendendo forma negli anni 30 e 40. All'Università di Chicago, Frank H. Knight e Jacob Viner stavano in maniera diversa gettando le basi intellettuali per quella che sarebbe diventata "La Scuola di Chicago". Favorevole all'uso della teoria neoclassica dei prezzi per spiegare i fenomeni economici e all'efficacia del mercato libero per distribuire le risorse in maniera ottimale, la Scuola di Chicago si contrastò l'enfasi Keynesiana sul ruolo positivo del governo negli affari economici della nazione. In verità, la scuola non era chiaramente definita negli anni 30, ma alla fine della II Guerra Mondiale emerse una seconda generazione di studiosi, che comprendeva Milton Friedman, George Stigler e W. Allen Wallis, che nei primi anni 50 avevano posto il loro marchio distintivo su questo stile di economia politica, identificato di solito come economia positiva o semplicemente positivismo.¹⁰

L'incapacità da parte degli interessi economici prevalenti e influenti di schierarsi tempestivamente dietro il programma della Scuola di Chicago fu, ritengo, un sorprendente e madornale errore strategico: come possiamo spiegare questo passo falso compiuto dai leader delle corporation americane? Ha forse un significato più ampio per il sistema economico che si avvicinava alla fine del Secolo Ame-

¹⁰ Prima di leggere le opere dei singoli autori della scuola di Chicago, si legga l'eccellente panoramica di M. W. Reder, "Chicago School", in John Eatwell et al., *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, (1987), I, 413-18.

ricano? Per quanto riguarda la prima domanda, c'era senz'altro quella qualità che “sa di buono”, che ho citato prima, propria del keynesianismo, insieme alla convinzione generale che l'esperienza americana del finanziamento in disavanzo durante la II Guerra Mondiale aveva “testato” la teoria keynesiana e “dimostrato” la sua “esattezza”.

La teoria keynesiana permetteva quei compromessi politici che sono un segno distintivo del processo legislativo americano.

Semplificate e svuotate della matematica, le idee di Keynes erano infatti “l'affascinante base razionale adatta ad essere trasformata in un'ideologia popolare” che citavo nella mia terza ipotesi.

Gli Stati Uniti erano prosperi negli anni del dopoguerra, e il mondo economico era più favorevole al compromesso che allo scontro ideologico. Quelli erano gli anni in cui i dipartimenti per le relazioni industriali di molte grandi aziende erano contrari a rischiare scioperi e interruzioni di produzione e, di conseguenza, il Compromesso del New Deal con il lavoro organizzato stava mettendo radici profonde. Quelli erano gli anni del “Secolo Americano” in cui il “satisficing”¹¹ divenne un elemento basilare della strategia corporativistica di molte aziende. I dirigenti si preoccupavano che tutte le componenti fossero soddisfatte: davano qualcosa ai lavoratori, qualcosa agli impiegati; qualcosa ai consumatori; qualcosa agli azionisti e, certo, qualcosa anche al governo per tenere quel lupo spaventoso lontano dalla porta. La Scuola di Chicago era forse troppo inflessibile per diventare un modello dominante dell'economia politica nel Secolo Americano.

Inoltre il keynesianismo sembrava aver successo e popolarità. L'economia stava vivendo un soddisfacente tasso di crescita del prodotto interno lordo. Quando la crescita della popolazione rallentò, il tasso di aumento del GPD pro capite stava realmente salendo. L'inflazione era sotto controllo, e, nonostante i timori del Partito Repubblicano negli anni 50 che riteneva che lo stato amministrativo a livello federale fosse diventato troppo grande, troppo poco gestibile e troppo costoso, ogni sforzo di tagliare il budget federale provocò una violenta e vittoriosa resistenza.

Tutte queste spiegazioni mi sembrano rilevanti per capire perché il mondo dell'economia non riuscì a schierarsi dietro alla Scuola di

¹¹ Il *satisficing* behaviour è una forma di politica aziendale che consiste nell'accontentarsi di profitti ragionevoli. (N. d. T.)

Chicago in tempo utile, ma mi lasciano insoddisfatto. Credo che ci fosse un altro importante elemento che merita di essere discusso. Ogni economia riceve segnali da un gran numero di reti, alcune delle quali hanno un orientamento tecnologico, altre strategico, altre scientifico, altre finanziario, altre politico. Scarsamente coordinate e relativamente amorfe, queste reti tuttavia giocano un ruolo fondamentale nel tener aggiornate le aziende di successo sugli sviluppi nel loro ambiente al di là dei loro mercati e delle relazioni contrattuali con i fornitori. La quantità di informazioni disponibili è spaventosa, ma le corporazioni di successo riescono a setacciare il grano, l'informazione importante, e a disfarsi della pula, le notizie inutili che riempiono i media.

Nelle ultime fasi del Secolo Americano, gli ultimi anni 50 e gli anni 60, c'è ragione di credere che molte delle maggiori corporation americane non fossero molto abili nel rimanere in contatto con queste reti che stavano dando forma ad aspetti importanti del loro immediato futuro. E non erano neanche in grado di scovare il "grano" nelle informazioni che ricevevano.

Una di queste reti era nell'economia, dove la Scuola di Chicago stava già preparando una grande sfida intellettuale al modello keynesiano imperante. Un forte coinvolgimento con la Scuola di Chicago all'epoca avrebbe richiesto che i dirigenti fossero lungimiranti nei confronti dell'economia politica americana. Molti non lo sono stati. Un voto unanime contro il keynesianismo avrebbe costretto l'amministrazione a correre più rischi di quelli che lo scenario rassicurante del Secolo Americano sembrava richiedere. Era meglio lasciarsi trasportare dalla corrente della politica pubblica e dei sapientoni di Washington che mostravano all'America come le acute politiche keynesiane potevano aiutare la nazione ad annullare il divario tra le sue potenzialità economiche e le sue prestazioni. Era meglio continuare a fabbricare acciaio e gomme e automobili e elettronica di consumo, come avevano fatto così bene dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. L'incapacità di cogliere la potenzialità della teoria economica della Scuola di Chicago era sintomatica di un'incapacità più generale di individuare i cambiamenti significativi nelle reti che avrebbero potuto fornire informazioni preziose sui diversi ambienti del mondo economico.

IV

Questo fallimento non rappresentò un problema centrale negli anni di prosperità del Secolo Americano, ma poi, naturalmente, le cose volsero al peggio.

Per molti americani il cambiamento fu improvviso. Alcuni lo associarono alla Crisi Petrolifera del 1973 o alla sconfitta degli Stati Uniti da parte delle truppe comuniste del Vietnam Settentrionale nel 1975. Dalla nostra prospettiva, possiamo affermare che i problemi profondi dell'economia americana e dei sistemi politici risalivano alla metà degli anni 60 ed andavano aumentando. Non si potevano certo associare ad un singolo episodio come la carenza di petrolio, ma rappresentavano al contrario un collasso lungo un fronte così ampio che ci stimola a ricercare le cause generali che comprendono molte industrie e aziende, il sistema politico e l'economia.

Uno degli elementi comuni che abbiamo già citato era la "conformazione mentale" dei leader delle corporation americane e le culture delle loro organizzazioni. Né le compagnie, né i loro leader sembrarono, nella maggior parte dei casi, essere preparati a ciò che seguì negli anni 70. Se la leadership politica americana fu terrificante negli anni 70, certo non fu molto peggiore della leadership di molte delle più grandi e più importanti aziende della nazione.

Che cosa fece cambiare questa situazione e preparò il terreno per l'inversione di tendenza degli anni 80 e 90? Fu la Scuola di Chicago, che aveva visto aumentare in modo drammatico la sua influenza nella legge, nelle scienze politiche e in tutte le professioni dell'economia?

No, se le mie prime due ipotesi sono giuste. Ciò che dobbiamo cercare è una prova evidente di come il rendimento fosse un fattore cruciale che forniva alla nuova economia politica l'evidenza di cui aveva bisogno per trasformare le proposte in politica, l'ideologia in una nuova cultura pubblica.

Le prestazioni del settore pubblico, sia a livello generale che particolare, hanno dato prova inconfutabile di scarso rendimento. L'insidia politica, rappresentata dal programma keynesiano, era diventata evidente dopo che l'amministrazione Johnson decise che gli Stati Uniti erano in grado di permettersi sia le armi (la guerra in Asia sud orientale) che il burro (un vasto programma sociale). L'inflazio-

ne alta, gli alti tassi di interesse e una bilancia commerciale indebolita, ne furono il risultato e continuarono ad affliggere l'economia americana per tutti gli anni 70. Quando il tasso di aumento della produttività precipitò verso lo zero, gli americani mostravano già nuovi atteggiamenti verso la politica pubblica attraverso le rivolte contro le tasse statali. Il movimento di deregulation condusse a una coalizione insolita, per gli Stati Uniti, tra la destra e la sinistra, dal momento che gli americani cominciarono ad aprirsi ai grandi cambiamenti nel sistema di regolamentazione e in quello sociale. La percezione pubblica dell'operato del governo si fuse con una nuova ideologia di anti-statalismo che ebbe un grande impatto a tutti i livelli di governo e sui due maggiori partiti politici.

Mentre queste nuove tendenze favorirono l'economia, il corporativismo negli Stati Uniti non godeva di una gran reputazione alla fine degli anni 70. Al contrario gli americani erano contemporaneamente angosciati sia dal settore privato che da quello pubblico della loro società. Ma curiosamente, questa serie di atteggiamenti favorì una rapida inversione di rotta nel settore privato. Rendendosi conto che la situazione concorrenziale globale era minacciosa, la maggior parte dei cittadini tra gli anni 80 e gli anni 90 furono tolleranti nei confronti di quella che è poi stata definita "La Soluzione Americana". Il riferimento è a soluzioni che siano veloci, dolorose, e volte a migliorare l'efficienza e l'innovazione senza tenere in gran conto (a volte in nessun conto) le garanzie o l'equità sia per i lavoratori che per gli amministratori. La maggior parte di voi conosceranno senza dubbio le forme di politica a cui mi riferisco: piani di pensionamento anticipato, programmi di riprogettazione, passaggi al lavoro temporaneo e, peggio, spostamento della produzione, della distribuzione e anche del lavoro organizzativo fuori dagli Stati Uniti. Per la prima volta dalla Grande Depressione degli anni 30, questi cambiamenti ebbero un impatto drammatico sia sui colletti bianchi, la classe degli impiegati, che sui colletti blu, gli operai. La promessa che questi dolorosi cambiamenti avrebbero comportato il ritorno dell'opportunità economica convinse gli americani, che dimostrarono uno scarso interesse nel trasferire più responsabilità, per quanto riguardava l'economia, nelle mani del governo federale, attraverso politiche industriali simili a quelle impiegate in Giappone.

Di fatto, ci fu una richiesta forte perché l'intervento del governo sull'economia fosse minore e non maggiore. La gente tollerò anche i cambiamenti nel governo che sembravano promettere una rapida ripresa economica. Ci fu, quindi, una scarsa resistenza organizzata quando il sistema della Federal Reserve e l'Amministrazione Reagan estirparono l'inflazione dall'economia, accettando un livello di disoccupazione sgradevolmente alto nei primi anni 80. Non ci fu virtualmente alcuna protesta quando l'Amministrazione adottò la posizione della Scuola di Chicago sulle fusioni e le acquisizioni, abbandonando senza quasi nessun clamore la parte strutturale della consacrata politica dell'antitrust. I tentativi di incoraggiare la privatizzazione delle funzioni pubbliche progredirono a rilento negli anni 80; ma il movimento di privatizzazione è andato gradualmente aumentando negli anni 90, quando le amministrazioni locali e statali si erano rivelate, in questo campo, più attive dello stesso governo federale. Oggi le idee della Scuola di Chicago occupano la stessa posizione nell'opinione pubblica, delle concezioni keynesiane nei primi anni 60. Ogni tentativo di cambiare la politica di governo si è infranto contro la Legge d'Acciaio dei Sussidi. Ho già citato questa legge altrove, ma vi ripeterò la versione aggiornata dei suoi tre semplici articoli:

- 1) Tutti i partiti che ricevono dei sussidi si opporranno ad una riduzione di questi ultimi, anche se per principio sono contrari ai sussidi governativi;
- 2) Ogni partito che tenta di resistere ai cambiamenti che mettono a repentaglio gli interessi del proprio gruppo di riferimento, giustificherà le sue resistenze come una difesa dell'interesse pubblico.
- 3) Infine, l'opposizione ai cambiamenti aumenterà con l'aumento della pressione favorevole al taglio dei sussidi, e potrà rimanere molto alta anche in seguito, nel caso venga effettivamente istituzionalizzata.

Uno dei migliori studi sull'applicazione della Legge d'Acciaio riguarda la politica agricola degli Stati Uniti, negli anni seguenti la Green Revolution (rivoluzione verde) che ebbe inizio nei tardi anni 30 e trasformò la produttività dell'agricoltura americana negli anni a venire; in quegli anni l'agricoltura beneficiava ancora di un complesso sistema di sussidi che era stato creato nei primi anni della

Grande Depressione. Dagli anni 50, tuttavia, la maggior parte degli agricoltori americani non aveva più bisogno di sussidi – gran parte dei quali andavano alle grandi aziende agricole associate – anche se questo non li dissuase dall'intraprendere una feroce e vittoriosa campagna contro la riforma.

La Legge d'Acciaio non è mai stata abrogata e, infatti, una delle tematiche dominanti dell'economia e della politica negli Stati Uniti a partire dagli anni 80 è stata lo sforzo di ridurre i sussidi e di creare condizioni a livello pubblico e privato che favoriscano l'efficienza economica e l'innovazione. Naturalmente i rappresentanti del mondo economico non si sono opposti ai molteplici sussidi diretti e indiretti erogati alle società: tutti questi aiuti economici sono ovviamente al servizio dell'interesse pubblico! Ma i repubblicani guidati dal Congresso si sono serviti della riduzione del deficit per scagliarsi contro molti sussidi, e il Partito Democratico guidato dall'amministrazione Clinton ha fatto esattamente ciò che il Partito Laburista guidato da Tony Blair ha fatto nel Regno Unito. Sia Clinton che Blair hanno posto un freno all'espansione ulteriore allo stato assistenziale, regolatore e a favore della guerra; entrambi hanno sostenuto il liberismo in diretta opposizione ai loro elettori appartenenti al mondo del lavoro

I cambiamenti nella politica del pubblico e del privato negli Stati Uniti sono stati quindi radicali, ma abbiamo forse notato un ritorno significativo della ricchezza e del potere dal settore pubblico al mondo economico? La struttura della nostra storia dei rapporti tra mondo economico e governo ha un andamento parabolico, somiglia forse un arcobaleno alla cui estremità l'economia tiene in mano il secchio delle monete d'oro e del potere? La risposta è no. Non c'è stato e non ci sarà un ritorno alle condizioni esistenti nel 1900. Le amministrazioni – federali, statali e locali – hanno perso una parte del loro potere; la loro azione è più limitata che negli anni 60 o 40 o 30. Una misura di questa perdita di potere è il tentativo dell'amministrazione Clinton di riaffermarsi attaccando l'azienda di maggior successo della storia americana, la Microsoft. Teddy Roosevelt fece la stessa cosa quando si scagliò contro la Standard Oil e la American Tobacco. Ma nessuna società americana oggi può permettersi di ignorare il potere che risiede a Washington, D.C., nelle capitali

dei singoli stati, nei municipi. E lo stesso vale per la ricchezza e il reddito. L'amministrazione a tutti i livelli rappresenta tuttora il:lo [] % del prodotto interno lordo americano.

Il futuro potrebbe vedere la bilancia del potere e della ricchezza pendere ancor più decisamente verso il settore privato. Ma ciò dipenderà, come abbiamo visto, dalla percezione pubblica del rendimento sia del governo che del mondo economico e dallo sviluppo di nuove ideologie che indirizzino la comprensione degli americani rispetto a quanto la grande amministrazione e la grande economia sostengono loro interessi.