EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Nationalekonomiska Institutionen

Magisteruppsats
VT 2009

# Äganderätt för Mumbais Fattiga

- Effekter på Kvinnors Tillgång till Krediter och Ekonomiska Utveckling

Cecilia Barck

Handledare: Yves Bourdet

# Abstract

This study seeks to find the effect of property rights on poor women living in Mumbai, India. It tries to explain and understand how property rights affect access to credit from formal banks and what impact such rights may have on women's economic development. The study analyse housing and land reforms and poor peoples' access to credit in Mumbai. The theoretical framework is the theory of *Legal Empowerment of the Poor (LEP*). It is built upon how the law can be used in developing purpose as a tool for poor people to create preconditions and gain control over their lives. As poor people lack legal protection of their assets they are deprived of several possibilities. Enforcing the legal rights of the poor may lead to their economic, social and political empowerment, which in turn has an impact on economic growth and development. The results from the study suggest that enforced property rights do not affect poor people's access to formal credit in Mumbai. Banks' find poor too risky as customers. Poor people must instead rely on informal financial sources or civil society organizations for provision of financial services. Further, the study indicates that women's involvement in housing and land reforms has legal, economic, social and political effects.

Key Words: Property rights, credit, informal sector, poverty, women, India, Mumbai

# Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att undersöka äganderättens effekt på fattiga kvinnor i Mumbai, Indien. Fokus ligger på att förklara och förstå hur äganderätt påverkar tillgång till krediter hos banker och vilka följder den har för kvinnors ekonomiska utveckling. En analys av bostads- och landreformer samt tillgången på krediter riktade mot fattiga kommer att utföras för att se vilka äganderättens effekter är i verkligheten. Det teoretiska ramverket är *Legal Empowerment of the Poor (LEP*) vilket bygger på idén om att använda lagen som verktyg för att skapa förutsättningar och ge fattiga människor kontroll över sina liv. Fattiga berövas många möjligheter eftersom deras egendomar saknar rättsligt skydd. Genom att förstärka deras lagliga rättigheter får de makt att förbättra sin ekonomiska, sociala och politiska status vilket i sin tur påverkar den ekonomiska tillväxten och utvecklingen. Resultatet av studien antyder att äganderätt för fattiga i Mumbai inte har någon effekt på deras tillgång till krediter hos banker. Bankerna anser att risken att låna ut till fattiga är för stor. Fattiga förlitar sig istället på informella långivare och samhällsorganisationer för tillgång till krediter. Vidare antyder studien att kvinnors engagemang i processen för rätt till land och bostäder har rättsliga, ekonomiska, sociala och politiska effekter.

Nyckelord: Äganderätt, krediter, informella sektorn, fattigdom, kvinnor, Indien, Mumbai

# Förord

Jag vill ta tillfället i akt att tacka min handledare Yves Bourdet på Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet för trevligt bemötande och berikande handledning under arbetets gång. Jag vill även tacka Allan Larsson, ordförande i Lunds universitetsstyrelse, för hans förslag till val av uppsatsämnet *Legal Empowerment of the Poor*. Dessutom vill jag tacka Marja Ruohomäki och Per Sevastik på avdelningen för Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet vid Sida och Sundar Burra och Sheela Patel vid den indiska ideella organisationen SPARC för givande samtal. Ni har alla hjälpt till i uppsatsarbetet genom att förse mig med viktig information och ge ökad förståelse för ämnet.

Cecilia Barck

Stockholm, augusti 2009

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| CBO | Community Based Organisation |
| CLEP | Commission on Legal Empowerment of the Poor |
| LEP | Legal Empowerment of the Poor |
| MM | Mahila Milan |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NSDF | National Slum Dwellers Federation |
| SHG | Self Help Groups |
| SPARC | Society for the Promotion of Area Resource Centres |

1. Introduktion ..... 8
1.1 Syfte ..... 9
1.2 Metod och Data ..... 9
1.3 Begränsningar ..... 9
1.4 Disposition ..... 10
2. Legal Empowerment of the Poor - Teoretiska Aspekter ..... 11
2.1 Innebörden av LEP ..... 11
2.1.1 The Capability Approach ..... 13
2.2 De Fyra Pelarna ..... 14
2.2.1 Tillgång till Rättsystemet ..... 15
2.2.2 Äganderätt ..... 16
2.2.3 Arbetsrättigheter ..... 17
2.2.4 Affärsrättigheter ..... 18
2.3 Tidigare Forskning ..... 18
3. Äganderätt och Tillgång till Krediter ..... 20
3.1 Äganderättens Betydelse ..... 20
3.2 Äganderätt och Vägen till Krediter ..... 22
3.3 Kvinnors Rätt till Egendom ..... 23
4. Kvinnors Äganderätt och Tillgång till Krediter i Mumbai ..... 25
4.1 Bostads- och Landreformer ..... 25
4.1.1 Statliga Initiativ ..... 26
4.1.2 Samhällsengagemang och Alliansens Arbete ..... 27
4.2 Kvinnors Tillgång till Krediter ..... 30
4.3 Diskussion ..... 31
5. Slutsatser ..... 35
Källförteckning ..... 37

# Figurer

Figur 1: Legal Empowerment of the Poor 11

# 1. Introduktion

En orsak till att fattiga hålls kvar i fattigdom är inte att de saknar inkomst och tillgångar utan snarare att den inkomst och de tillgångar de har saknar rättsligt skydd. De kan därmed inte skapa mervärde av sina tillgångar och få tillgång till krediter hos formella banker. Fattiga kvinnor är en särskilt utsatt grupp, de har svårt att göra sin röst hörd och har inskränkt makt över sina liv. Sociala normer och kulturen begränsar deras makt över sina egna och hushållets tillgångar. Genom att skapa ett äganderättsystem som omfattar hela befolkningen kan även de fattiga omvandla arbete, tillgångar och entreprenörskap till kapital vilket skulle påverka den ekonomiska tillväxten positivt. Brist på krediter är en av flera orsaker till varför fattigas produktivitet och möjlighet att förbättra sin ekonomiska ställning hämmas. Eftersom de saknar säkerhet i form av kontinuerlig inkomst, tillgångar på pappret och inte kan styrka sin återbetalningsförmåga är de formella bankerna motvilliga att låna ut pengar. Bankerna vågar inte ta risker.

Befolkningen i indiska städer växer och 2030 uppskattas cirka 41 procent av landets totala befolkning vara bosatt i städer. Enligt de senaste nationella mätningarna lever 80 miljoner fattiga i Indiens städer. Den snabba befolkningstillväxten gör att fattigdomen breder ut sig. Städerna hinner inte anpassa sig efter den stigande efterfrågan på bostäder och infrastruktur (vatten, avlopp och sanitet, el). Bristande administration, arbetslöshet och höga levnadskostnader förskjuter de fattiga till ett liv i slummen eller på gatan. I Mumbai, Indiens affärscentrum, var 55 procent av befolkningen sluminvånare enligt 2001 års folkräkning. Slumområden[1] består av bosättningar byggda på statlig eller privat ägd mark som de fattiga tagit i anspråk i brist på andra boendealternativ i staden. De fattiga äger ofta inte formellt rättigheterna till sin bostad eller marken den står på vilket gör att de varken kan omvandla sina tillgångar till kapital eller erkänns som fullvärdiga medborgare. Risken att vräkas och att bostaden förstörs är ett ständigt hot för Mumbais sluminvånare. Under 50- och 60-talet försökte staten få bort slumbebyggelsen och rev stora områden i Mumbai. Myndigheterna insåg att det inte var en långsiktig lösning på problemet eftersom de fattiga byggde nya skjul och från landsbygden fortsatte migrationen till staden. Icke-statliga organisationer (NGO) och samhällsorganisationer (CBO) krävde fattigas rätt till mark och bostäder. Istället för att driva

[1] Slum karakteriseras av FN som bosättningar där hushållen saknar rent vatten, avlopp och sanitet, el, tillräcklig boendeyta och äganderätt.

bort fattiga utformades program för att integrera dem i staden och ge dem tillgång till mark, bostäder och infrastruktur.

## 1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka äganderättens effekt på kvinnors tillgång till krediter och deras ekonomiska utveckling. Genom att studera bostads- och landreformer och krediter riktade mot fattiga försöker jag med utgångspunkt i teorin om LEP svara på hur de har påverkat fattiga kvinnor i Mumbai. Eftersom kvinnor är en särskilt sårbar grupp bland fattiga och jämställdhet satt sin prägel på internationella och nationella utvecklingsstrategier vill jag undersöka hur deras ekonomiska ställning och levnadsstandard påverkas genom äganderätt. Egendom syftar i uppsatsen på fysiska tillgångar dvs. mark och bostad om inte annat anges.

## 1.2 Metod och Data

Uppsatsen bygger på sekundärdata hämtad från databaser tillhörandes myndigheter, internationella, nationella och ideella organisationer. Fakta har hämtats från vetenskaplig litteratur publicerad i böcker, i tidskrifter och på Internet. Sida och en indisk ideell organisation, Föreningen för Främjande av Resurscenter (SPARC), har varit viktiga källor till information. Samtal med kunniga från organisationerna har bidragit till att få en djupare insikt i problematiken kring äganderätt, krediter och fattigdom.

## 1.3 Begränsningar

Utvecklingsprocessen är multidimensionell och komplex. Ekonomiska, rättsliga, politiska och sociala aspekter interagerar och påverkar både takten och riktningen av utvecklingen. Uppsatsen riktar in sig på äganderätt och söker endast förklara faktorer relaterade till denna del av fattigdomsproblematiken. Jag vill betona att andra utvecklingsåtgärder samtidigt är nödvändiga. Resultatet av studien indikerar endast vad för slags effekter äganderätt kan få i detta begränsade sammanhang. Empirisk forskning som utgår från begreppet LEP är begränsad. Det finns däremot omfattande forskning kring lagens betydelse för ekonomisk utveckling som sträcker sig ända till 1700-talet. Uppsatsen bygger på sekundärdata och en studie gjord på plats i Indien saknas. Det var svårt att hitta jämförande relevant data över hushåll. En fältstudie kunde i det här fallet ha gett en starkare bild av vilka effekter äganderätt

har för kvinnor i Mumbais slum då den utgått från deras uppfattningar om samhällsförändringar. Eftersom LEP till stor del handlar om att ge fattiga möjligheter och frihet att forma sina liv kan det vara svårt att bilda en uppfattning utifrån sekundärdata. Dessutom är initiativ som faller inom LEPs ramverk många men det är en pågående process och alla effekter är idag ännu inte bevisade. Jag hoppas emellertid att en analys av statens och samhällsorganisationernas arbete ska ge en så verklighetsförankrad bild som möjligt av hur LEP kan inträffa bland fattiga i städer.

## 1.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i fem olika kapitel. I det inledande kapitlet ges en bakgrund till ämnet, en kortfattad presentation av syftet med studien, val av metod och begränsningar. I kapitel två och tre presenteras det teoretiska ramverket där LEP som koncept förklaras, en överblick över tidigare empiriska studier som genomförts och en fördjupning av äganderätt och kopplingen till krediter. Därefter följer den analytiska delen där land- och bostadsreformer samt tillgång till krediter i Mumbai beskrivs vilka sedan undersöks med utgångspunkt i teorin om LEP i syfte att besvara frågeställningen. Det sista kapitlet sammanfattar slutsatserna av studien.

# 2. Legal Empowerment of the Poor - Teoretiska Aspekter

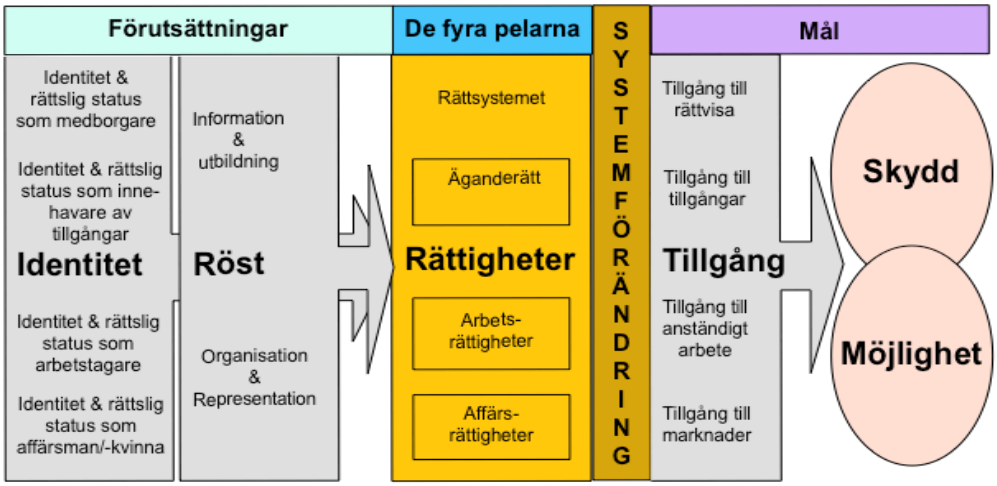
Det teoretiska avsnittet består av två kapitel och presenterar teorin kring *Legal Empowerment of the Poor (LEP)* med utgångspunkt i LEP- kommissionens rapport från 2008. Därefter förklaras äganderättens betydelse och tillgång till formella krediter mer ingående. De teoretiska aspekterna kommer sedan att användas i det analytiska avsnittet i syfte att besvara frågeställningen. Ett urval av forskares resonemang som är betydelsefulla för utvecklingen av LEP tas även upp i detta avsnitt. Fokus i uppsatsen ligger på äganderätt men för att förstå den bakomliggande teorin ges en presentation av samtliga de områden LEP innefattar.

## 2.1 Innebörden av LEP

*”LEP inträffar när de fattiga, deras anhängare eller regeringar, med hjälp av lagliga och andra medel, skapar rättigheter, förmågor, och/eller andra möjligheter som ger de fattiga ny kraft att använda lagen och rättsliga verktyg för att undfly fattigdom och marginalisering. Empowerment är en viktig process och ett medel för att komma ur fattigdom”* (USAID, 2007, s. 29).

Enligt en rapport publicerad 2008 av kommissionen för att förstärka fattiga människors lagliga rättigheter (CLEP) är fyra miljarder människor exkluderade från rättssystemen och saknar tillgång till en rad rättigheter och skydd av lagen.

Figur 1: Legal Empowerment of the Poor




*Källa:* Översatt från CLEP 2008, s. 27

LEP handlar om hur lagen ska användas i utvecklingssyfte, som ett verktyg till fattiga för att de ska få kontroll över sina liv (se figur 1). Det är en process genom vilken människor tilldelas lagliga rättigheter inom ett rättsligt ramverk som de kan förstå, hävda och använda i syfte att förbättra sin levnadsstandard och kräva lagliga och rättsliga förändringar. För detta krävs att människor har tillgång till information och institutioner som respekterar och skyddar deras lagliga rättigheter (CLEP Vol II, 2008, s. 137). Genom att skapa rätt förutsättningar kan fattiga förbättra sina levnadsvillkor och samtidigt bidra till den ekonomiska utvecklingen. Individen ges makt över beslut som berör dess liv. Genom reformer av lagar, rättsliga medel, processer och tjänster kan individen tilldelas denna makt. I sin rapport har CLEP arbetat fram förslag till hur rättssystemen ska bli mer tillgängliga och rättigheterna omfatta fattiga i vardagen. LEP- processen innefattar även ekonomiska, politiska och sociala dimensioner (USAID, 2007, s. 5).

De flesta fattiga står utanför lagen i utvecklingsländer och lever i enlighet med informella lagar och sociala normer i den informella sektorn i samhället. Därmed försvåras deras möjlighet att förbättra sina levnadsvillkor och ta sig ur fattigdom (CLEP, 2008, s. 1). Fattiga har många idéer för att lösa sina problem men har svårt att förverkliga dem eftersom de saknar den makt man får genom att få sin röst hörd, ha identitet och få stöd av lagen. Utan

skydd av lagen är det lättare att utsättas för förtryck från myndigheter och starka intressegrupper. Det är vanligt att korrupta tjänstemän tar emot mutor för att utvecklingen ska ske till fördel för den mer inflytelserika delen av befolkningen. Fattiga måste ofta betala mutor till statliga tjänstemän för att få bedriva verksamhet, bo kvar på sin mark och i många andra situationer. Utan rättsligt skydd är det svårt för dem att förändra sin situation eftersom många möjligheter går dem förbi. Avsaknad av rättigheter gör att huset de bor i, marken de byggt på och företaget de själva har startat inte skyddas av lagen (CLEP, 2008, s. 3). Därmed begränsas deras produktivitet och möjlighet att få tillgång till statliga tjänster och formella system (exempelvis infrastruktur, rättsystem, finansiella institutioner, den politiska utformningen etc.).

Internationellt utvecklingssamarbete har ofta utgått från en *top-down* strategi, dvs. genom reformer av lagar och statliga institutioner förbättra fattigas ekonomiska ställning. Men under det senaste decenniet har det internationella utvecklingssamfundet framhävt *bottom-up* strategier vilka istället utgår från arbete på gräsrotsnivå. Tanken är att utvecklingsarbete ska utgå från de fattiga med hänsyn tagen till deras intressen så att de involveras i beslut och processer som påverkar deras liv. Denna strategi är ett genomgående tema i LEP- rapporten. LEP har sedan början av decenniet blivit alltmer framträdande och anammats av flera regeringar i utvecklingsländer och det internationella samfundet, däribland Förenta Nationernas utvecklingsorgan, Asiatiska utvecklingsbanken och Världsbanken.

### 2.1.1 The Capability Approach

LEP bygger till stor del på ekonomen Amartya Sens teori från 1980- talet som kretsar kring individens frihet och förmågor (*capability approach*) vilken han skriver om i sin bok ”Utveckling som frihet”. Sen förklarar fattigdom som ett resultat av att individens frihet inskränks och berövas sina möjligheter. Detta till skillnad från många tidigare teorier om fattigdom som främst använder inkomst och välstånd som måttstock. Sen riktar uppmärksamheten mot begreppet förlust av förmåga (*capability deprivation*) för att förstå fattigdomsproblematiken (Sen, 2002, s. 35). Den frihet som följer upprätthållande av rättigheter och skapande av möjligheter främjar utveckling eftersom den skapar mänsklig frihet (Sen, 2002, s. 55). Sen argumenterar för ett bredare perspektiv på fattigdom. Han menar att det är av yttersta vikt att denna utvidgade syn används för att få en verklighetsförankrad förståelse över de faktorer som påverkar fattigdom och dess många dimensioner. Han framhäver att politiska friheter (yttrandefrihet, rösträtt, möjlighet till politisk dialog etc.),

ekonomiska möjligheter (utnyttjande av ekonomiska resurser för konsumtions-, produktions-, och utbytesändamål), sociala möjligheter (utbildning, sjukvård etc.), transparens och trygghetsgarantier (myndighetsåtgärder) är viktiga frihetsinstrument för att öka människors förmågor (Sen, 2002, s. 58). Institutioner menar han vidare har ett stort ansvar och spelar en viktig roll i denna process. De har i uppgift att förse individer med möjligheter och skapa den frihet som bidrar till bättre levnadsförhållanden. Kvinnors status är vidare en grundläggande aspekt i utvecklingsprocessen. Att förstärka kvinnors handlingsförmåga är viktigt för politisk, ekonomisk och social förändring och deltagande (Sen, 2002, s. 288-289). Det finns ett flertal bevis på att när kvinnor får möjlighet att delta i ekonomiska aktiviteter (arbete utanför hemmet, starta eget företag, låna pengar etc.) förbättras deras status och familjens välmående (Sen, 2002, s. 285-286). Ett välkänt bevis på detta är mikrokrediter. Kvinnor har visat sig ha en hög återbetalningsförmåga och göra goda investeringar i familj och framtid och de har blivit frekventa kunder hos många mikrofinansinstitut.

## 2.2 De Fyra Pelarna

För att ha möjlighet att påverka utformningen av samhället och sin egen välfärd ger lagar och regler makt åt individen att förändra. Det räcker däremot inte att lagen finns per se utan det måste även finnas ett starkt rättsväsen som upprätthåller lagen så att alla individer får tillgång till rättsligt skydd. Diskriminering, höga kostnader och brist på information är viktiga aspekter som begränsar människors tillgång till rättigheter. De flesta fattiga känner inte till vad de har för rättigheter och informeras inte om dem. Analfabetism och skrivsvårigheter är andra viktiga orsaker. Ibland är lagen dessutom skriven på ett officiellt språk som endast behärskas av en del av befolkningen. Fattiga människor är verksamma i den informella sektorn där de saknar skydd av lagliga rättigheter. Detta trots uppskattningar som visar att de bidrar till en betydande del av BNP. Exempelvis bidrar den informella sektorn i Mexiko med 13 procent, Indonesien 31 procent, Indien 45 procent och Ghana 58 procent till BNP utanför jordbrukssektorn (ILO, 2002, s. 24). CLEPs rapport kretsar kring fyra större rättsområden: rättsystemet, äganderätt, arbets-, och affärsrättigheter. Dessa kan påverka individens ekonomiska utveckling och makt i samhället. För att rättsliga förändringar ska kunna ske är ett grundläggande villkor att fattiga kan göra sin röst hörd och ha en formell identitet.

### 2.2.1 Tillgång till Rättsystemet

Den första pelaren behandlar *tillgång till rättsystemet* vilket innefattar både *rättvisa och rättssäkerhet (rule of law).* Pelaren ligger som grund till de tre andra pelarna. LEP innebär i det här sammanhanget processen att skapa ett säkert och tillgängligt rättsystem. Det bygger på att institutioner är fria från korruption och att de tillvaratar alla invånares intressen. Lagen ska upprätthållas så att invånarnas intressen skyddas och deras rättigheter kan hävdas. För att få tillgång till rättsystemet är två grundläggande förutsättningar formell identitet och att kunna göra sin röst hörd vilket saknas hos majoriteten fattiga. Utan identitet försvinner många möjligheter som följer med ett formellt medborgarskap, en arbetstagare, en affärsman och en innehavare av tillgångar. Det leder till utanförskap i samhället. Den informella sektorn som lever sida vid sida med den formella sektorn fångar upp fattiga och ger dem en chans att tjäna sitt levebröd. Ett liv i den informella sektorn begränsar däremot möjligheten att påverka den statliga makten, politiska förändringar och att ta sig ur fattigdom. Genom identitetsbevis får en människa ett formellt erkännande som individ i en stat och kan därmed förfoga över en rad rättigheter däribland rättsligt skydd och vara berättigad tillgång till offentliga varor och tjänster. Om de fattiga inte tilldelas identitet och får sin röst hörd måste det ske genom representanter som verkar för deras sak i institutioner och processer där lagar, regler och politiska riktlinjer för samhället utformas. NGOs och CBOs har vuxit fram som företrädare och gjort fattigas röst hörd. Tillgång till information och utbildning om individens lagliga rättigheter är viktiga aspekter i denna process (CLEP, 2008, s. 28). Många fattiga är inte medvetna om vad de har för rättigheter. Deras liv är en kamp för överlevnad och det finns sällan utrymme för att söka nödvändig information och utbilda sig.

Det finns många svagheter i utvecklingsländernas rättsystem. Trots att en del fattiga innehar någon form av identitetsbevis exkluderas de ändå från de formella systemen eftersom institutioner tenderar att prioritera höginkomsttagare (CLEP, 2008, s. 32). Diskriminering och korrupta tjänstemän har lett till att det råder en allmän skepsis mot rättsväsendet bland fattiga. Att rättsväsendet fungerar och är tillgängligt är viktigt i synnerhet för fattiga som ofta står utanför lagen och upplever maktlöshet som ett stort hinder för att kunna påverka sina liv. Höga kostnader för att få hjälp av myndigheter inom rättsväsendet gör det endast tillgängligt för den rikare delen av befolkningen. Och även om en fattig har möjlighet att betala är handläggningstiden av ärendet i många fall väldigt lång på grund av trögrörliga och krångliga byråkratiska processer. En del av LEP- processen är att reformera lagarna och rättsystemen i

utvecklingsländer så att de blir tydliga, aktuella och fria från diskriminering (CLEP, 2008, s.32).

### 2.2.2 Äganderätt

Den andra pelaren tar upp betydelsen av *äganderätt* och hur den kan skapa möjlighet att inkludera de fattiga i den formella ekonomin och förbättra deras ekonomiska ställning. LEP-processen avser att genom formellt ägande av egendomar ge individen identitet, skapa säkerhet och utöka dess ekonomiska möjligheter. CLEPs rapport (2008) är präglad av nationalekonomen och tillika ordförande i kommissionen Hernando de Sotos idéer om att formalisering av egendomar kan lyfta människor ur fattigdom. I följande kapitel kommer jag att återkomma och utveckla de Sotos idéer eftersom fokus i uppsatsen ligger på äganderätt och tillgång till krediter. Ett vanligt förekommande exempel är att formellt ägande av egendom skapar säkerhet för tillgång till lån vilket kan öka inkomst eller användas för investeringar av olika slag, exempelvis för utbildning eller i det egna företaget. Formell äganderätt kan hindra vräkningar, skapa säkerhet, underlätta ekonomiska transaktioner, säkra fattigas tillgångar för en mer effektiv användning, bidra till utveckling av effektiva kreditmarknader, underlätta företagande och investeringsmöjligheter och säkra ekonomiskt ansvarstagande och transparens (CLEP Vol II, 2008, s. 64). För att LEP ska förverkligas måste olika former av äganderätt erkännas, systemen som styr landskötsel vara effektiva vilket även innebär att procedurer för att registrera och överlåta land och egendom är enkla och tillgängliga ur ett kostnadsperspektiv (CLEP Vol II, 2008, s. 72). I utvecklingsländer är bristen på formellt ägande av egendomar utbredd vilket indikeras i Världsbankens mätning av utvecklingsländernas politik och institutionella bedömningar (CPIA) från 2008. 75 länder delas in i 16 olika klasser och graderas på en skala där ett är lägst och sex högst. En lägre gradering innebär att landet i fråga bedriver ett sämre arbete vad gäller skapande av ett effektivt rättsligt system och en styrning grundad i lagen som säkerställer och upprätthåller egendoms- och kontraktsrättigheter (CPIA, 2008, s. 32). Endast sex länder fick en gradering på fyra i det avseendet, resterande 69 länder hade en gradering lägre än fyra.

Kvinnor har i många fall sämre tillgång till äganderätt än män och i de fall de har äganderätt tar männen ofta över kontrollen i enlighet med den sociala normen. Kvinnor utgör hälften av världens befolkning men äger ungefär 15 procent av världens tillgångar trots att de bidrar till hushållets inkomst och sysslor (CLEP, 2008, s. 36). Kvinnans makt över sina eller hushållets tillgångar beror dels på konstitutionen men även på kulturen och de sociala normerna. De senare har i många fall ett starkare inflytande än lagen. Det räcker därför inte

att lagen är jämlik och tillämpas utan sociala förändringar måste samtidigt ske så att kvinnor inte utsätts för diskriminering vare sig i eller utanför hemmet.

### 2.2.3 Arbetsrättigheter

*Arbetsrättigheter* är det tredje området som tas upp i rapporten. LEP är i det här avseendet processen att skapa tillgång för människor vad gäller grundläggande rättigheter relaterade till arbete, exempelvis jämbördig inkomst, skäliga arbetsvillkor och socialt skydd (CLEP Vol II, 2008, s. 130). Rättigheter för den som arbetar innebär både möjligheter och skydd. De skapar trygghet genom att säkra rättvisa löner, skydda mot diskriminering av olika slag, ge socialt skydd, ge möjlighet till kollektiva förhandlingar, trygga arbetsvillkor. I den formella sektorn skyddas anställda av lagen vilket leder till att de har tillgång till bland annat social trygghet och trygga anställningskontrakt. Majoriteten fattiga saknar anständiga arbetsvillkor och är verksamma i den informella sektorn som karakteriseras av låg produktivitet, låga löner och höga risker (CLEP Vol II, 2008, s. 130). De har därmed ingen laglig identitet som företagare eller arbetstagare. Anställningar är osäkra och många pendlar mellan arbetslöshet och timanställda arbeten. Deras arbetsuppgifter är ofta slitsamma, dagarna långa och kan innebära stora hälsorisker. I utvecklingsländer utgör informellt arbete 50-80 procent av den totala sysselsättningen utanför jordbrukssektorn (UNIFEM, 2005, s. 39). Trots att aktivitetsnivån är hög och entreprenörskapet utbrett i den informella ekonomin är produktiviteten och utvecklingsmöjligheterna mindre än vad de är i den formella sektorn.

De sämst betalda yrkena i den informella sektorn domineras ofta av kvinnor och erbjuder lite eller inget socialt skydd (Tannerfeldt & Ljung, 2006, s. 47). Den internationella arbetsorganisationen visar även att andelen kvinnor av den totala mängden kvinnor som arbetar i den informella sektorn utanför jordbrukssektorn i utvecklingsländer tenderar att vara större än vad den är bland män i ett flertal länder. I synnerhet om man jämför kvinnor och män i länder utanför Nordafrika. Exempelvis är andelen kvinnor respektive män i den informella sektorn utanför jordbrukssektorn följande: Kenya 83 och 59 procent, Indien 86 och 83 procent, Colombia 44 och 34 procent, Thailand 54 och 49 procent (ILO, 2002, s. 19).

### 2.2.4 Affärsrättigheter

*Affärsrättigheter* handlar om hur entreprenörer och företagare i den informella ekonomin ska kunna skörda frukterna av sitt arbete. Den affärsrättsliga LEP- processen innefattar individers och gruppers rättigheter kopplade till ekonomiska aktiviteter och marknadstransaktioner. Att de informella företagen omfattas av rättigheter betyder mycket för fattiga människor och är något hela ekonomin skulle tjäna på. Arbetet i den informella sektorn leder de fattiga företagarna förbi många ekonomiska möjligheter. De verkar utanför lagens skydd och har svårt att få tillgång till de formella finansiella och företagsrelaterade stöd som finns (CLEP Vol II, 2008, s. 197). Ett företags uppkomst eller expansion beror på tillgång till kapital. Bankerna i utvecklingsländer avskräcks ofta av de höga risker kreditgivning i den informella sektorn innebär. Mikroföretag och egenföretagare möter inte de krav bankerna ställer på sina kunder. Affärsrättigheter tar till vara entreprenörens förmågor, innovationskraft och gör företagen till effektiva, produktiva verksamheter (CLEP Vol II, 2008, s. 210). De fattiga företagarna är likt företag som verkar i den formella sektorn beroende av tillgång till finansiering, varor och tjänster, infrastruktur för att kunna sköta och utveckla verksamheten. De informella företagen finns överallt i utvecklingsländer och det är inte bara de fattiga som har behov av deras tjänster utan även resten av befolkningen. Deras tjänster och produkter är efterfrågade men ändå saknar de licenser och deras arbete klassas som illegalt. Inkluderande av de informella företagen i den formella ekonomin är positivt för utvecklingen och de fattigas välfärd. Ekonomin i sin helhet påverkas positivt av ökad konkurrenskraft, större utbud och efterfrågan, ökade statliga skatteintäkter, sociala skyddsnät etc. Om de fattigas verksamhet skyddas av lagen kan de åberopa sina rättigheter i förhandlingar med tjänstemän och sina kunder, för skydd av avtal och göra sin röst hörd i den politiska utformningen (CLEP Vol II, 2008, s. 196). De informella företagen stödjer sig inte på regelverk baserade i lagtext utan på regelverk baserade på sedvanerätt. Det blir därför svårare för alla inblandade parter att skydda sig mot kontraktsbrott och andra incidenter.

## 2.3 Tidigare Forskning

LEP integrerar ett flertal strategier inom utveckling och fattigdomsbekämpning vilka kan härledas till ett antal tidigare studier varav endast en del använder sig av begreppet LEP. Studierna visar att äganderätt, förenkling av affärsreglering, utbildning och information om lagliga rättigheter, lagliga och rättsliga reformer etc. har positiv effekt på utveckling och

fattigdomsbekämpning (se exempelvis de Soto 2004; Payne, 2000; Manning 1999). En som tillhör avantgardet för definitionen av LEP är ekonomen Stephen Golub. Han beskriver skillnaden att använda det konservativa synsättet på rättsystemet och LEP i utvecklingsstrategier. Det första synsättet menar han är baserat på en *top-down* strategi med ett ensidigt fokus på lagen och de statliga institutionerna vilket försummar de fattigas och hela samhällets behov. Utvecklings- och fattigdomsstrategier bör utgå från de fattigas perspektiv och hur de ska få kontroll över sina liv. LEP ska ses både som en process då det innefattar olika aktiviteter för att öka fattigas kontroll över sina liv och som ett mål eftersom när LEP inträffar har de verklig kontroll (Golub, 2003, s. 5, 26-27). Storbritanniens internationella utvecklingsorgan DFID (2002) betonar även reform av rättsystemet med utgång från en *bottom-up* strategi (DFID, 2002, s. 14). Ana Palacio (2006) beskriver i sin rapport för Världsbanken att utvecklingen av LEP främst är baserad på empiriska experiment med viss avsaknad av teoretiskt stöd. Hon betonar att LEP är en bred definition, förutom reformer av rättsystemet präglas konceptet även av den institutionella dimensionen (statens och myndigheternas roll) (Palacio, 2006, s. 6). LEP definieras delvis som en rättsbaserad strategi men fokus på fattiga människors frihet, möjligheter och makt i samhället är en ännu större del. Det är en utvecklingsstrategi som sträcker sig långt utöver endast lagliga reformer då den innefattar ekonomiska, politiska och sociala dimensioner (Palacio 2006, de Soto 2004). För att uppnå LEP används dels verktyg relaterade till lag och rättigheter men det krävs även ett starkt engagemang från civilsamhället. Manning (1999) betonar att NGOs hjälper de fattiga att bevara sina sociala och ekonomiska rättigheter och att lagen är länken mellan utveckling och deltagande. Om människor har kunskap om sina lagliga rättigheter och hur de kan använda och förändra lagen så kan de använda den i syfte att förändra sina liv (Manning, 1999, s. 63). I en internationell analys för Asiatiska utvecklingsbanken framhäver Golub & McQuay (2001) att LEP hjälper till att förbättra samhällsstyrning och minska fattigdom (Golub & McQuay, 2001, s. 12). Ett flertal internationella studier är överens om att LEP spelar en central roll för fattigdom, utveckling, fattiga människors status, i synnerhet för kvinnor och andra missgynnade grupper (CLEP 2008, Golub 2003, Ford Foundation 2000). Utöver detta finns även studier från NGOs och CBOs i utvecklingsländerna vilka har utfört en rad aktiviteter i avseende att förstärka fattiga människors ekonomiska, politiska och sociala status genom åtgärder med koppling till lagliga rättigheter och rättsystem[2].

[2] Se exempelvis Alternative Law Groups (ALG), Human Rights Law Network (HRLN).

# 3. Äganderätt och Tillgång till Krediter

I utvecklingsländers städer bygger fattiga människor upp informella bosättningar i slumområden och på gatan. Fattiga besitter enorma tillgångar men eftersom egendomarna inte är formellt registrerade kan de inte användas på formella marknader och omvandlas till kapital. I världen uppskattas informell stadsbebyggelse vara värd 6,74 biljoner dollar varav värdet i Asien är 1,75 biljoner dollar (de Soto, 2004, s. 47). Fattiga exkluderas från de formella egendomssystemen och enligt den internationella arbetsorganisationen (2002) lever uppskattningsvis en tredjedel av världens fattiga i slumområden utan lagligt skydd för sina tillgångar. Fattiga lever i undermåliga bostäder, hotas dagligen från risken att vräkas, exkluderas från den formella sektorn och dess förtjänster, tvingas betala mutor till statstjänstemän och betalar högre pris för tillgång till infrastruktur. I Nairobi, Rio och Mumbai visar växande slumområden hur problemet hela tiden ökar. För fattiga människor är rätten till bostad, land och tillgång till krediter medel att förbättra den ekonomiska ställningen och skapa en tryggare vardag. Landuppdelning i städer bör gynna fattiga och deras eventuella förluster kompenseras (CLEP Vol II, 2008, s. 65-69).

## 3.1 Äganderättens Betydelse

Äganderätt avser den lagliga rätt som knyter ägaren till en tillgång och bevisar ägarens kontroll över denna egendom. I den här studien handlar det om en fysisk tillgång i form av land och bostad. Äganderätt ger individen rättigheter och skyldigheter (CLEP, 2008, s. 34). Det är rätten att fritt förfoga över en tillgång och vara en del av formella marknader, samtidigt som den ger ägaren formell identitet och gör den förpliktad att uppfylla olika skyldigheter (ex. fullfölja kontrakt, betala tillbaka lån, betala skatt etc.). Äganderätt skyddar ägaren från risken att förlora investeringar som gjorts i egendomen. Ett flertal studier visar att äganderätt skyddar fattiga från att vräkas och få sitt hem förstört, ökar investeringar i bostaden, ger dem en identitet och fungerar som ett viktigt medel för att förstärka i synnerhet kvinnor och andra marginaliserade gruppers status (CLEP, 2008, s. 34-36). Exempel på en reform av äganderätt är den statliga landreformen i peruanska städer. Reformen ledde till mätbara ekonomiska, politiska och sociala effekter av LEP. Formell äganderätt handlar om att skapa säkerhet genom att minska risken för vräkning och försäkra kompensation i de fall omplacering av fattiga hushåll inte går att undvika. Men tid och kostnader att involvera sig i en landreform kan avskräcka fattiga från att erhålla formellt ägande. Bostads- och landreformer i städer har i

en del fall lett till att fattiga sålt bostaden för kortsiktiga vinster och flyttat tillbaka till slummen där hyran varit högre vilket har lett till djupare fattigdom. Höginkomstgrupper har i vinstsyfte köpt upp mark i slumområden där äganderätt tilldelats och hoppet om att tilldelas äganderätt i städer har skapat incitament till ny slumbebyggelse (Sida, 2009, s. 46-47). Formalisering av ägande är ingen enkel process. Den är tidskrävande, kräver omfattande finansiering och består av flera tekniska, lagliga, administrativa, politiska, ekonomiska och sociala utmaningar (Palacio, 2006, s. 17).

Äganderätt framhävs som avgörande för ekonomisk utveckling och ökad produktivitet (CLEP, 2006, s.3). Douglass Norths analyser av institutioners roll för den ekonomiska tillväxten har varit viktiga för utvecklingen av teorier om lagens betydelse i utvecklingssammanhang. North menar att etablerande av institutioner och äganderätt är nyckeln till ekonomisk och social utveckling (North & Thomas, 1973, s.1, 8). Väldefinierade äganderätter som tillämpas skapar ekonomisk effektivitet och utveckling (CLEP, 2008; Libecap, 2003; Norton, 2000). De skapar incitament för människor att investera i sina tillgångar och skapar ett mervärde hos tillgångarna (Acemoglu 2004, s.12; de Soto 2004, s. 18; Libecap 1999, s. 17). De Soto (2004) framhäver att fattiga människor besitter enorma tillgångar av land, bostäder och sparat kapital. Han argumenterar för vikten av välutformade egendomssystem som formellt kopplar ihop ägaren med sina egendomar. Enligt de Soto omvandlar äganderätt ”dött kapital” till levande genom att egendom kan användas som säkerhet för tillgång till lån och för transaktioner på marknader (de Soto, 2004, s. 18). De skapar säkerhet genom att de skyddar fattigas egendomar från beslagtagning av myndigheter och andra makthavare i samhället. USAID (2007) menar att en stark äganderätt är effektiv eftersom den har inflytande på människors beteende vilket är nyckeln till ekonomisk tillväxt och välfärd. Avsaknad av formell rätt över tillgångar leder till att personen i fråga måste ägna mer tid och kraft åt att försvara sina tillgångar, transaktioner försvåras och tillgångar får lägre värde (USAID, 2007, s. 6-8).

I många länder är emellertid äganderätten otydligt formulerad och otillgänglig för den fattiga befolkningen. Det beror bland annat på diskriminering, korruption, begränsade resurser, bristande utbildning och information. De rättsliga systemen i utvecklingsländer består dels av formella lagar (public laws), dels av sedvanerätt (customary laws) och religiösa lagar. Dessa system kan strida mot varandra (Payne, 2000, s. 418). Fattiga som ofta lever efter sedvanerätt kan vara motvilliga att införa offentliga lagar som de i många fall upplever diskriminerande och strider mot sedvanerätten. Äganderätt måste därför utformas efter att informella lagar och regler tagits i beaktande. CLEP menar att ett effektivt egendomssystem

ska innefatta rättigheter, skyldigheter och tillämpning av lagar som är lika för alla. Bristande äganderätt hindrar utvecklingen av bostads-, mark- och kreditmarknader (CLEP, 2008, s. 65-69).

## 3.2 Äganderätt och Vägen till Krediter

Tidigare studier av sambandet mellan äganderätt och tillgång till krediter ger blandade resultat. Ett flertal regeringar och internationella organisationer har använt bostads- och landreformer som strategi i bekämpning av fattigdom i städer (Sida, 2009, s. 46). När innehavaren kan styrka sitt ägandeskap av egendom kan det användas som säkerhet för tillgång till krediter från banker (de Soto, 2004 s. 64; Feder et al., 1988 s. 18, 37). Egendomar kan genom lagliga rättigheter formellt dokumenteras, handlas och prissättas på marknader vilket leder till ekonomiska effekter. Men enbart äganderätt leder nödvändigtvis inte till att egendomar omvandlas till kapital. Samspel mellan marknaden, finansiella mellanhänder (ex. mikrofinansinstitutioner och NGOs) och staten ger även tillgång till kapital (CLEP, 2008, s. 65). Många studier talar för ett svagt eller inget samband mellan äganderätt och krediter. Äganderätt har endast gett effekt på tillgång till en viss typ av krediter medan majoriteten banker är skeptiska mot utlåning till fattiga trots att de formellt kan bevisa sina egendomar. Tillgången på krediter från privata banker visade sig inte öka efter en storskalig landreform i peruanska städer. En av förklaringarna troddes vara de höga transaktionskostnaderna för att hantera mindre lån och riskerna kopplade till fattigas oregelbundna inkomstmönster. De privata bankerna vill vara säkra på att deras kunder är förmögna att betala tillbaka lånet. Den enda kreditgivning som ökade var lån för byggnadsmaterial från de statliga bankerna vilken gick upp med cirka tio procent (Field et al., 2004, s. 5, 21). De statliga bankernas ovilja att låna till låginkomsttagare kan delvis förklaras av att statlig tvångsförsäljning av fattigas egendom inte ses med blida ögon av allmänheten. Därför räcker sällan egendom som säkerhet utan det krävs även en kontinuerlig inkomst. Fattiga är ofta också motvilliga att vända sig till formella finansinstitut. Risken att förlora land och bostad om lånet inte kan betalas tillbaka får en del att avstå. I Rio de Janeiros slumområden ledde äganderätt inte till att fattiga vände sig till formella kreditinstitut. Sluminvånarna visade sig vara ovilliga att belåna husen eftersom deras inkomster var så pass oregelbundna och risken att förlora egendomen därför bedömdes vara för stor. Formell äganderätt leder därför nödvändigtvis inte till ökad tillgång till krediter (Payne, 2000, s. 422).

Tillgången på krediter bland fattiga, i synnerhet kvinnor, har främst kommit att erbjudas av CBOs, NGOs och mikrofinansinstitutioner. Lån till fattiga har visat alternativa vägar till krediter där andra former av säkerheter accepteras. Formella ägandekontrakt behöver nödvändigtvis inte öka inkomsten via tillgång till kreditmarknader men har visat sig leda till en ökad inkomst genom andra effekter på exempelvis kvinnors arbete och barns utbildning. Äganderätt kan ha en positiv effekt på arbete i de fall en familjemedlem, i många fall kvinnor, måste vakta bostaden för hotet om vräkning. Personen kan istället ägna tiden åt att arbeta vilket leder till mer inkomst för hushållet. Införandet av äganderätt i stadsområden i Peru visade att äganderätt i detta fall ledde till bland annat mindre byråkrati, ökade kvinnors tillgång till arbetsmarknaden, minskade konflikter, kartlade behovet av infrastruktur och många statstjänstemän och politiska aktörer påverkades positivt av det statliga reformprogrammet eftersom det uppfattades som lyckat av allmänheten. Följaktligen kan äganderätt ha ekonomiska, sociala och politiska effekter (Palacio, 2006, s. 18-19, 41).

## 3.3 Kvinnors Rätt till Egendom

Det finns relativt få data över skillnader mellan länder och kvinnor och mäns ägande av tillgångar. Fokus på kvinnors rätt till egendom har fått allt större utrymme i utvecklingsdiskurser och politiska reformer sedan 90-talet. Uppskattningar indikerar att i förhållande till män äger kvinnor en liten andel av världens tillgångar och att kvinnor sällan har fått ta del av fördelarna från landreformprogram i utvecklingsländer (UN-HABITAT, 2007, s. 8). Med fokus på jämlikhet och att förstärka kvinnors status genom äganderätt har Förenta Nationerna varit en stark initiativtagare av olika program lanserade via UN-HABITAT och Förenta Nationernas utvecklingsorgan (Crown et al., 2005, s. 87). Genusperspektivet är en central del av LEP- processen. Kvinnors rätt till egendom har legaliserats i ett flertal utvecklingsländer men det skiljer mycket mellan den juridiska rätten och kvinnornas faktiska kontroll. Patriarkaliska samhällsstrukturer, politisk ovilja och brist på resurser är några av förklaringarna (UN-HABITAT, 2007, s. 8). Förstärkt äganderätt hos kvinnor har visat sig öka deras förhandlingskraft, status och makt i och utanför hemmet. Det har en positiv verkan på ekonomisk utveckling och förstärker jämlikheten. Kvinnors tillgång till land går enligt sedvanerätt främst via make eller far vilket ger kvinnor mindre makt i hemmet och i de fall de blir ensamstående riskerar de att förlora all egendom. Genom att förstärka den lagliga rätten till egendomar för kvinnor kan de få en starkare position om de är

ensamstående, i fall av skilsmässa, vid arv eller om partnern går bort (Crown et al., 2005, s.75-76).

Sen hävdar att kvinnors välbefinnande kan härledas till deras möjlighet att tjäna pengar, ha rätt över egendom och att utbilda sig. Chansen att de får sin röst hörd förstärks om de får frihet att utvecklas och ta till vara på möjligheter. Genom att främja kvinnors arbete utanför hemmet och deras disposition av hushållets tillgångar kan deras status i samhället förstärkas (Sen, 2002, s. 270). Eftersom kvinnor, till skillnad från män, har begränsade möjligheter till att äga egendom, arbeta utanför hemmet och starta eget företag hindras de från att delta fullt ut i samhällets aktiviteter och förlorar makten att påverka dess utformning (Sen, 2002, s. 285-286). För att förbättra sin ekonomiska ställning behöver kvinnor likt andra diskriminerade grupper få en starkare position i samhället. Det kan endast ske om de tilldelas makt och har möjlighet att agera utifrån samma villkor som män. Äganderätt som tar hänsyn till kvinnor finns i många utvecklingsländer men kvinnor omfattas sällan av dem i vardagen. Dels på grund av svagheter i rättsystemen, dels på grund av att religiösa lagar och sedvanerätt inte erkänner lagen. Tillgång försvåras även av diskriminering, omfattande villkor och krångliga byråkratiska processer. I de fall lagsystemet är jämlikt och ger kvinnor rätt att äga egendom kan både upprätthållande av lagen och den sociala normen vara hinder i verkligheten. Förstärkt äganderätt som utformas och upprätthålls med hänsyn tagen till jämlikhet mellan könen är viktigt för att påverka kvinnors makt över hushållets tillgångar. Studier i Bangladesh och Sydafrika visar att kvinnors ägande av tillgångar förstärker deras förhandlingsstyrka och har en positiv effekt på barnens utbildning, hälsa och hushållets matinköp (Palacio, 2006, s. 26; Crown et al., 2005, s. 77). Äganderätt bör därför utformas så att den inte diskriminerar kvinnor och ger dem samma rätt som män att äga, förvärva, avyttra och förvalta egendom. I städer måste bostads- och landreformer som avser äganderättsprojekt säkra en jämbördig tillgång av egendomar både för kvinnor och för män (USAID, 2007, s. 5-6).

# 4. Kvinnors Äganderätt och Tillgång till Krediter i Mumbai

Detta kapitel avser att analysera äganderättens effekter på kvinnors tillgång till formella krediter och ekonomiska utveckling i Mumbai. Analysen kommer sedan att användas i följande kapitel för att med utgångspunkt i teorin återanknyta till uppsatsens syfte. Nedan presenteras först de statliga bostads- och landreformer som har riktats mot Mumbais fattiga. Därefter beskrivs civilsamhällets engagemang i denna utveckling. Slutligen ges en inblick av bankernas inställning till kreditgivning riktad mot fattiga.

## 4.1 Bostads- och Landreformer

I Mumbai lever mer än hälften av stadens invånare, 6,8 miljoner, i slumområden och ungefär 25 000 familjer i bosättningar på gatan. De ockuperar runt sex procent av stadens mark (Barman et al., 2006, s. 4). För att få tillgång till infrastruktur betalar de oskäligt höga kostnader på den svarta marknaden (SPARC, 2007, s. 3). Den största ägaren av land i delstaten Maharashtra där Mumbai ligger är den centrala regeringen. Utan regeringens godkännande kan delstaten inte ge statlig mark till fattiga. Förutom i de fall den äger marken har den centrala regeringen begränsad makt över utformning av lagar och program. Bostads- och landreformer sköts på delstatsnivå i Indien. Äganderätt sker främst i form av besittningsrätt (Mukhija, 2002, s. 566). I Indiens politiska riktlinjer över slumbebyggelse står: *”Besittningsrätt ska beviljas på statlig ägd mark i de fall det är försvarbart. Full äganderätt ska beviljas på de platser där omlokalisering och/eller restauration har skett. Besittningsrätt ska tecknas både i mannen och kvinnans namn i hushållet bortsett från singelhushåll då ensamrätt inträder. Olika former av besittningsrätt kan begrundas om samhället så önskar. Det inkluderar gruppägande, kollektivt ägande, ägande i föreningar etc.”* (National Slum Policy, 2001, s. 8). Kraftig fastighetsspekulation under mitten av 90-talet ledde till att fastighetspriserna i Mumbai var de högsta i världen. Trots nedgång ligger bostads- och markpriserna i staden på höga nivåer vilket utesluter fattiga och även en del av medelklassen från att komma över bostäder via marknaden (Mukhija, 2001, s. 8). Den indiska konstitutionen erkänner lika rätt för kvinnor och män till egendom. Men även personliga lagar med hänsyn tagen till olika etniska och religiösa grupper erkänns. Det försvårar kvinnors faktiska rätt till tillgångar (UN-HABITAT, 2007, s. 13). Det är därför viktigt att kvinnors

namn inkluderas på hyreskontrakt till bostäder förmedlade av staden. Detta är något som SPARC strävar efter berättar Sheela Patel[3].

### 4.1.1 Statliga Initiativ

I många fall är den centrala regeringen (staten) ovillig att låta fattiga få rätt till deras mark. När järnvägen skulle byggas ut i Mumbai ville den åt marken kring järnvägen där informella bosättningar fanns. Eftersom delstaten garanterar alla omplacerade hushåll kompensation gick regeringen till slut med på att finansiera förflyttningen i utbyte mot marken (Burra, 2005, s. 68-69). I Mumbai har ett flertal nationella statliga program införts för att hantera slumbebyggelsen.

Under 50- och 60-talet rev myndigheterna stora områden med informella bosättningar. Den indiska staten ansåg att fattiga inte var en del av samhället och insåg inte deras bidrag till den ekonomiska tillväxten. Fattiga hade inget lagligt skydd och kunde inte hävda sin rätt till den statligt ägda marken. Men istället för att lämna staden byggde de upp nya bosättningar och slumområden fortsatte att breda ut sig. Inställningen till informell bebyggelse skiftade under 70-talet. Lagar och program började utformas för att förse sluminvånare med infrastruktur. Samtidigt garanterades en del hushåll förflyttning om deras hem förstördes. Förändringarna inkluderade däremot inte informell bebyggelse på mark som tillhörde den centrala regeringen. Den nationella lagen om köp av land förändrades under 80-talet till fördel för bostäder åt fattiga. Eftersom individuell äganderätt ansågs vara för komplicerad att avgränsa och svår att hantera administrativt utformades lagligt skydd i programmen genom besittningsrätt via bostadsföreningar. Denna form av äganderätt håller även nere kostnaden för fastighetsskatt (Mukhija, 2002, s. 566). 1985 infördes två program finansierade av Världsbanken. Det första programmet, *Slum Upgrading Programme,* innebar att fattiga fick laglig besittningsrätt genom bostadsföreningar där 30-åriga förnybara hyreskontrakt av land upprättades (Burra, 2005, s. 69). Tanken var att skapa incitament till bostadsinvestering. Fattiga var positivt inställda till programmet. Målet var att förse 100 000 hushåll med laglig besittningsrätt men i slutet av programmet hade endast 22 204 hushåll tilldelats lagligt skydd (Mukhija, 2002, s.558). Inom det andra programmet försåg staten gratis landområden för bebyggelse av lågkostnadsbostäder. De fattiga betalade en del av markkostnaden och fick fördelaktiga lån för huskonstruktion. Programmen nådde inte målen och ytterligare statliga

[3] Sheela Patel, grundare av SPARC, mailkonversation den 14 augusti 2009

initiativ skedde på bostadsfronten. *Prime Minister's Grant Project* finansierades av den centrala regeringen. Planen var att riva slumbebyggelse och bygga om bostäder på samma mark i form av lägenheter i bostadsföreningar. Kostnaderna blev för höga under projektets gång och man nådde inte de tänkta målen. Däremot visade det sig att fattiga var positivt inställda till denna typ av ombyggnad eftersom deras bostad förväntades öka i värde. I början av 90-talet lanserades ett liknande program, *Slum Redevelopment Scheme* vilket skulle lösa finansieringsproblematiken genom att involvera den privata sektorn och finansiera bostäder genom krossubventioner[4]. Projektet kantades av konflikter mellan myndigheter, samhället och konstruktörerna och genomfördes aldrig. Det senaste programmet, *Slum Rehabilitation Scheme (SRS),* infördes 1995 och har som mål att förse sluminvånare med gratis bostäder också genom krossubventioner. Fattiga har visat en stor efterfrågan på bostäder byggda under SRS-programmet. Enligt SRS ska fattigas bostäder restaureras på plats om så är möjligt annars ska de byggas om på nya områden. Förflyttning av bostäder ställer krav på att det finns tillgång till infrastruktur och att fattiga inte flyttas för långt ifrån deras ursprungliga område. Hög pendlingskostnad innebär ytterligare påfrestning av fattigas ekonomi. Varje hushåll måste spara en viss summa för framtida underhåll av bostadshuset och står för kostnader av el, vatten etc. Under slutet av 90-talet utformades en nationell politik för bostäder vilken framhäver kvinnor och mäns lika rätt till land och bostad (Barman et al., 2006, s. 26). Delstaten införde dessutom en lag att sluminvånare och boendes på gatan som fanns med i röstregistret innan 1995 skulle omfattas av programmets fördelar. En myndighet för ombyggnad av slummen (SRA) inrättades i Maharashtra (Mukhija, 2001, s. 9-15).

### 4.1.2 Samhällsengagemang och Alliansens Arbete

Tre organisationer spelar en vital roll för fattiga (i synnerhet för kvinnor) i Mumbai: Nationella Föreningen för Sluminvånare (NSDF), SPARC och Mahila Milan (MM). De har en avgörande roll för insamling av data i slummen, att driva fattigas intressen, tillgång till krediter, förhandling med myndigheter över landområden och byggnation av bostäder. Alliansen som den kallas har med sitt arbete bidragit till att säkra många fattiga familjers överlevnad och förstärkt kvinnors status i staden. NSDF är en CBO som etablerades 1974. Majoriteten medlemmar var till en början manliga sluminvånare. Deras arbete kretsar kring att organisera fattiga mot förstörelse av slumbebyggelse och att förse dem med grundläggande

[4] Konstruktion av bostadshus finansieras genom att sälja närliggande landområden på marknaden.

faciliteter. 1987 började organisationen samarbeta med SPARC och MM vilket gjorde att antalet kvinnliga medlemmar successivt ökade och idag är ungefär hälften av medlemmarna kvinnor. Samarbetet mellan kvinnor och män är viktigt för att förstärka jämlikheten i samhället. SPARC är en NGO som skapades 1984 till förmån för kvinnor som fått sina hem förstörda och förlorat alla sina tillgångar när staden rensade gatorna. SPARCs arbete går delvis ut på att medlemmarna samlar data om sina bostäder vilken sedan används för att förhandla om land med staden. MM (kvinnor tillsammans) är en CBO etablerad 1986 riktad mot sparande och krediter bland kvinnor i slumområden och på gatan. Deras arbete går ut på att bygga upp fattiga kvinnors självförtroende och status. Alliansen är verksam på ett flertal områden i Indien och deras arbete sträcker sig även över gränserna (SPARC, 2004, s. 9-10). Insamlingen av data har blivit ett avgörande verktyg i förhandlingar med staten och lokala myndigheter om deras ansvar och engagemang för fattigas levnadsförhållanden. De tre organisationerna mobiliserar Mumbais fattiga invånare och ger dem röst i kampen om tillgång till land, boende, infrastruktur, krediter och formellt inkluderande i staden. Alliansens viktigaste arbete har blivit att förhindra tvångsvräkningar och omplaceringar utan alternativa boenden, att försäkra lämpliga bostäder samt förstärka fattigas rättigheter. Sheela Patel menar att om inte stora mängder fattiga samlar ihop sig till vad Alliansen kalla en kritisk massa äger politiska frågor som äganderätt och andra frågor som inkluderar fattiga i samhället inte rum. Därför är ett av Alliansens viktigaste mål att samla stora mängder fattiga för att förhandla fram rätt över land, bostäder och infrastruktur. Tillsammans med sluminvånarna utforskar de olika sätt för tillgång till kredit och äganderätt.

Enligt en av SPARCs undersökningar kan 30 procent av slumbebyggelse restaureras på plats. Ytterligare 30 procent ligger på områden som kan komma att behövas till offentliga ändamål exempelvis skolor och vägar. Tio procent av slumfamiljerna kom till Mumbai efter 1995. De saknar lagliga rättigheter och täcks inte av någon politisk målsättning. Resterande del är motvilliga till SRS-programmet eftersom det innebär att de kommer tilldelas en mindre bostadsyta. SPARC anser att denna grupp därför bör ges besittningsrätt av land inom bostadsföreningar och tillgång till lån för att driva utvecklingen på egen hand (SPARC, 2004, s. 36-37).

Alliansen har involverats i tre viktiga projekt sedan staten införde SRS-programmet varav två beskrivs nedan. Det första projektet var att flytta sluminvånare som bodde på den centrala regeringens mark vid järnvägsspåren i Mumbai. 20 000 familjer behövde flyttas. Sedan 2000 har 11 000 familjer omlokaliserats och garanterats gratis bostad i form av hyresrätter belägna i sjuvåningshus. De som inte fått direkt tillgång till bostad har under tiden

erbjudits temporärt boende. Alla familjer är involverade i processen genom förberedande sparprojekt, hushållsundersökningar och deltagande i ledning under projektets gång. Att spara är viktigt för att hushållen ska klara av framtida kostnader som el, vatten, fastighetsskatter och underhåll av husen. En utmaning för konstruktörerna är att hålla nere underhållskostnaden för att undvika att fattiga säljer lägenheten och flyttar tillbaka till slummen. Den andra förflyttningen var av fattiga som bodde i utspridd bebyggelse på stadens gator. Av 25 000 familjer skulle 4000 förflyttas till lägenhetshus vilket i slutändan blev 320 familjer (Burra, 2005, s. 76-78).

Förflyttningen av fattiga som bor i bebyggelse på gator är ett viktigt prejudikat för betydelsen av fattigas engagemang i sin egen utveckling. Den är ett exempel på deras förmåga att påverka och kvinnors roll i denna process. Det tog 20 år av förhandlingar med staden innan de första bostäderna byggdes åt dem. Fördelarna av slumprogrammen var till en början enbart riktade mot fattiga som bodde i slumområden. 1985 beslöt högsta domstolen att förstöra all bebyggelse belägen på stadens gator. Detta medförde att fattiga kvinnor for runt i Mumbai och dokumenterade lediga landområden och ägarstatus trots att myndigheterna hävdat att det inte fanns någon ledig mark tillgänglig för omplacering av familjerna. Kvinnorna uppmärksammade att det inte är brist på land utan på politisk vilja som skapar problem för fattiga i staden. I en del fall upptäckte man att land som reserverats för bebyggelse av bostäder till fattiga skulle användas för helt andra syften. Kvinnorna kartlade infrastruktur, undersökte vilka jobbmöjligheter som fanns, kostnader för att pendla, tillgängliga hälso- och marknadsfaciliteter och utbildningsmöjligheter i närområdet. Med insamlade data började de förhandla med staden om marken. De visade att förhandling med staten är möjlig om det sker under organiserade förhållanden med konkreta lösningar på problem. Utöver tillgång till land var fattiga även i behov av finansiering för att bygga bostäder. Lån ifrån banker var uteslutet. MM samlade därför kvinnor i sparandegrupper för att bidra till finansieringen av deras framtida hem och för att ge möjligheten till mindre lån. Genom att bevisa sparförmåga och hantering av krediter byggdes deras kreditvärdighet upp. Återbetalningsförmågan dokumenterades för att kunna användas i syfte att styrka deras trovärdighet hos bankerna. Vid 1995 hade Alliansens insatser bland annat lett till att deras datainsamling blivit officiell för staden, att informell bebyggelse på gatorna garanterades kompensation vid förflyttning och att Alliansen konsulterades vid stadens utveckling (SPARC, 2007, s. 1-4).

## 4.2 Kvinnors Tillgång till Krediter

Fokus på kvinnor är uttryckligen en del av lagliga reformer och politiska riktlinjer i Indien. Finansiellt inkluderande av kvinnor är en del av detta. De politiska riktlinjerna framhäver betydelsen av att kvinnor formellt äger egendomar och att de inte enbart står i mannens eller faderns namn. För närvarande ser indiska banker för stor risk och liten vinst i att ha fattiga som kunder. Banker söker däremot lösningar som passar ur ett vinstperspektiv kombinerat med att kostnader för fattiga för tillgång till finansiella tjänster hålls nere. Det statligt ägda bolaget för bostäder och stadsutveckling (HUDCO) erbjuder bostadslån till fattiga. För att få tillgång krävs säkerhet genom att visa dokumenterad besittningsrätt. Samhällsorganisationer har förhandlat fram en alternativ garanti för att lånen ska nå ut till de fattiga i städer som saknar formell rätt till land. På grund av bolagets byråkratiska processer har lånen endast lyckats nå ett fåtal (Burra, 2005, s. 79). Den indiska centralbanken har som målsättning att öka ansträngningarna för att inkludera fattiga i det formella finansiella systemet. Självhjälp-grupper (SHG) som riktar sig främst mot kvinnor har haft en hög återbetalningsnivå. De har haft positiv effekt på socialt och ekonomiskt inkluderande av fattiga kvinnor och centralbanken arbetar därför för att förstärka samarbetet mellan banker och SHG. I en del fall finansierar banker SHG. Emellertid sker denna typ av samarbetsform än så länge i ett fåtal byar och har inte spridit sig till städerna ännu (RBI, 2006, s. 1-2). Den fattiga befolkningen förlitar sig till stor del på informella långivare dvs. vänner, familj eller annan långivare som ger krediter till höga räntor och kan bestraffa sena betalningar. För att låna hos en bank krävs att man har egendom eller en fast anställning och att man kan bevisa sin kreditvärdighet. Kreditvärdighet kan bevisas genom en dokumenterad kredithistoria vilket fattiga ofta saknar.

Jag talade med två av SPARCs nyckelpersoner Sheela Patel och Sundar Burra[5] om situationen i Mumbai. Patel framhåller att det för närvarande inte finns någon direkt koppling mellan äganderätt och tillgång till formella krediter. Banker utvecklar fortfarande lånemodeller genom exempelvis avdrag på fattigas lön. Krediter som ges till fattiga kräver andra former av säkerheter än de sedvanliga. Äganderätt tjänar främst till att skydda stadens fattiga från tvångsvräkning. Ofta kommer säkerheten successivt när fattiga samhällen kan stå emot vräkning över en längre tid. De börjar då investera alltmer i sina hem genom lån som förmedlas av andra organisationer än banker. Sundar Burra bekräftar att de indiska bankernas argument till att neka fattiga krediter är att formell rätt till land och bostad inte är tillräckligt

[5] Sheela Patel, grundare av SPARC, mailkonversation den 22 juli 2009 och Sundar Burra, rådgivare SPARC, telefonintervju den 16 juli 2009.

för att lån ska beviljas. Risken är fortfarande för stor. Eftersom fattiga har små besparingar kostar handläggningen av ärendena för mycket och dessutom har de för osäker inkomst. Om en fattig inte kan betala tillbaka sitt lån kan den rättsliga processen för att banken ska få tillbaka pengarna ta upp emot 30 år. Därför är det enklare för bankerna att skriva av lånen men det innebär i sin tur förluster. Han menar att äganderätt inte är en genväg till formella krediter.

CBOs och NGOs har istället för bankerna blivit de största kreditgivarna till fattiga, i synnerhet till kvinnor. De finansiella tjänsterna bygger till skillnad från bankernas på solidaritet. I Mumbai sker detta främst i form av SHG. Kvinnor sparar gruppvis, dagligen till en gemensam fond. När den vuxit tillräckligt tar utlåningen vid, det finns inga krav på säkerhet. Alla administrativa uppgifter sköts av kvinnorna själva vilket bygger upp förtroende och skyldigheter dem sinsemellan. Regelbundna möten ger dem fullständig information om kvinnornas vardag och ekonomiska utveckling. MM erbjuder på så sätt fattiga kvinnor lån för konsumtion, för att öka inkomsten och som en buffert inför framtida incidenter. Ingen bestraffas om återbetalning uteblir. En liten del av lånet ska betalas tillbaka varje dag men om det inte är möjligt utformas lösningar i varje enskilt fall. Genom deras samarbete förstärks relationerna i samhället och kvinnors självförtroende. När de träffas diskuterar de rättigheter, samhällsproblem och lösningar, privata angelägenheter och mycket annat (UN-HABITAT, 2006, s. 24).

## 4.3 Diskussion

Om formellt innehav av bostad ger fattiga tillgång till krediter förblir ett ämne för vidare debatt. Efter den peruanska landreformen i städer ledde äganderätt endast till en ökad tillgång till krediter för byggnadsmaterial från statliga banker. Fattiga har behov av olika typer av lån beroende på hur deras situation ser ut. En del behöver lån till konsumtion medan andra vill finansiera sina barns utbildning. Det statliga indiska finansinstitut som riktar in sig mot lån till fattiga präglas av ineffektiva och trögrörliga processer. Och indiska banker är motvilliga att låna ut pengar till fattiga. Besittningsrätt och ägande av bostad är inte en tillräcklig stark säkerhet för att beviljas lån. Dock försöker bankerna komma på sätt att leverera krediter till grupper med låg och oregelbunden inkomst. Relationen till banker förstärks genom att fattiga utvecklar egna finansiella verktyg och bygger upp sin kreditvärdighet. SHG visar fattiga kvinnors återbetalningsförmåga och hur andra former av säkerheter än de sedvanliga fungerar

i praktiken. Förtroende är en viktig aspekt för kreditgivning bland fattiga. Det bygger på fullständig information om låntagaren något som bankerna saknar. SHG erbjuder mindre krediter men deras kapacitet att ge ut större lån är begränsad. De kan omöjligen tillfredställa alla fattigas framtida kreditbehov. Även om äganderätt inte leder till tillgång till krediter är processen att komma över rätten till land och bostäder minst lika viktig. Fattiga går samman för att kräva sina rättigheter vilket förstärker dem politiskt, ekonomiskt och socialt.

I litteraturen framgår att kvinnors roll i utvecklingen leder till positiva effekter på familjens levnadsstandard och deras ekonomiska utveckling (Sen, 2002). I Mumbai ledde kvinnors handlingar till att tusentals fattiga fick skydd av lagen och att ett hundratal familjer fick nya bostäder. De krävde statligt agerande och ansvarstagande. Utan samhällets påtryckningar finns det mer utrymme för maktmissbruk. I samhället kan sociala normer påverkas genom att politiska riktlinjer och lagar inkluderar genusperspektiv. Kvinnors lika rätt till egendom förstärker deras position i och utanför hemmet och påverkar familjen positivt (CLEP, 2008). SPARCs strävan efter att få med kvinnors namn på hyreskontrakt är viktigt i denna aspekt. Men om det är tillräckligt för kvinnors faktiska kontroll över egendom är svårt att bedöma. Lagen har ingen direkt kontroll över relationer i hushållet. Även i det här avseendet fyller samhällsorganisationer en funktion i att stödja kvinnors rättigheter. Kvinnors välbefinnande beror på deras frihet att utvecklas och fånga möjligheter. De rättsliga reformerna i Mumbai har gett skydd åt fattiga och framhävt kvinnors lika rätt till egendom. Lagen utesluter däremot många fattiga som inte har möjlighet att kräva sina rättigheter trots att de bidrar till stadens ekonomi. Lagen påskyndar inte i sig självt den faktiska utvecklingsprocessen. Efter lagförändringen har delstaten fortfarande problem att förse alla hushåll som förflyttats från statligt ägd mark med bostäder. Det är lika mycket en kostnadsfråga som en kapacitetsfråga.

Teorin om LEP innebär att lagen ska användas som ett verktyg av fattiga för att föra utvecklingen framåt. Det krävs att människor har möjlighet att göra sin röst hörd och att institutioner har en aktiv roll för att det ska bli en verklighet (CLEP, 2008). LEP är ett omfattande begrepp. Det kan vara svårt att mäta och operationalisera eftersom det bygger på individens frihet att forma sitt liv utifrån de förutsättningar som skapas. Införande av LEP i verkligheten kan därför ske på många olika sätt. Den grundläggande förändringen är inriktad på rättsystemet men andra förändringar är också viktiga. Politiska, ekonomiska och sociala förändringar påverkar fattigas möjligheter och deras frihet. Aktivt deltagande har gett fattiga möjligheter att göra sin röst hörd, förändra lagar och har inspirerat till politiska riktlinjer.

Alliansens arbete bekräftar betydelsen av fattigas engagemang. De verktyg man använder sig av är bland annat att involvera fattiga kvinnor och män i processer, samla fattiga för att förhandla med staten, insamla data, sprida kunskap och information och organisera SHG. Deras arbete sträcker sig långt utöver rätten till land och bostad vilket är grundläggande i LEP-processen. Det är viktigt att förstå vidden av LEP. Det är ett integrerande ramverk av flera olika processer. Det handlar om en strukturell förändring vilken kommer att ta tid. Alliansens medel är ett exempel på hur LEP kan förverkligas. I fattigdomsbekämpningen måste flera olika aktörer involveras. Staten tillsammans med NGOs och CBOs är viktiga deltagare. Bostads- och landreformer i Mumbai indikerar att internationella organisationer, i det här fallet Världsbankens finansiering, kan bidra till utveckling. För att kunna genomföra projekt i en större omfattning kommer troligen staden vara i behov av framtida finansiella medel från internationella organisationer och finansinstitut.

Äganderätt i städer innebär inte nödvändigtvis individuell äganderätt. Skydd av egendom kan även uppnås genom besittningsrätt. Lagen från 1995 var en viktig rättslig förändring i Mumbai. Inställningen bland fattiga till lagen är positiv eftersom deras bostad kan öka i värde och investeringar skyddas. En rad statliga program för att förbättra fattigas ekonomiska ställning har avlöst varandra. En gemensam faktor som begränsat deras framgång är kostnaden att införa programmen och kostnaden för fattiga. Innan fattiga hade laglig rätt till land och bostad var de helt exkluderade från samhället. De föll offer för politiska och statliga makter och fick ingen kompensation när deras investeringar raserades. En betydande förändring kom under 80-talet då fattiga gick samman och samlade sina krafter för att kräva sina rättigheter. Först då utformades initiativ till deras fördel. Genom att ge fattiga laglig rätt till bostad, tillgång till infrastruktur, bekosta restauration av deras bostäder och garantera förflyttning till nya områden utvecklade staten strategier för att minska fattigdom. För en påtaglig effekt på fattigdom krävs att många hushåll påverkas av förändringarna. Det måste dessutom finnas en långsiktig positiv effekt på fattigas ekonomiska utveckling för att inte situationen ska förvärras. Bostads- och landreformer har än så länge inkluderat en mindre andel av stadens fattiga. Det pågår för närvarande bebyggelse som ännu inte är tillgänglig. På grund av hög konstruktionskostnad, tidskrävande processer och andelen fattiga i staden är det svårt för staten att nå ut till större mängder inom en kort tidsram. Det är endast en viss mängd som direkt får tillgång till nya bostäder efter en förflyttning. Bostadsprojekten förväntas leda till att fattigas situation förbättras men frågan kvarstår fortfarande om huruvida fattiga kan finansiera framtida kostnader som medföljer besittningsrätt utan tillgång till krediter i större utsträckning. Formellt ägande leder till att bostaden blir en del av bostadsmarknaden och

fattiga måste skyddas mot ökning av fastighetsskatt för att ha en chans att förbättra sin ekonomiska ställning på längre sikt. Ett ytterligare problem för staden är hur man ska hantera de hushåll som inte omfattas av lagen från 1995 och hushåll som hör till de lägsta inkomstgrupperna.

# 5. Slutsatser

Laglig äganderätt har inte lett till att fattiga kvinnor i Mumbai beviljas lån hos banker. Statens försök att förse fattiga med lån via HUDCO har inte lyckats på grund av ineffektiva processer. Kvinnors största källa till krediter, förutom informella långivare, är samhällsorganisationernas SHG där kreditgivning bygger på personliga relationer och inte formellt innehav av egendom. Besittningsrätt har påverkat fattiga hushålls bostadsinvesteringar och de är positivt inställda till statliga reformprogram om deras bostad ökar i värde.

Det finns ett samband mellan kvinnors engagemang i utvecklingsprocessen och deras ekonomiska utveckling. Aktivt deltagande har haft rättsliga, ekonomiska, sociala och politiska effekter på kvinnor. Den rättsliga effekten är reformen av lagar vilken gett fattiga rätt till att vara en del av staden. Politiska riktlinjer framhäver kvinnors lika rätt till egendom. Lagförändringen har gett fattiga finansiellt stöd genom att erbjuda nya bostäder och restaurering. Lagen skyddar fattigas egendomar och ger dem chans att öka värdet på sina bostäder genom tillträde till bostadsmarknaden. Baksidan av den rättsliga förändringen är att mer än hälften av stadens invånare bor i informell bebyggelse och att de växer i antal. Alla fattiga får inte ta del av de statliga fördelarna. De huvudsakliga ekonomiska effekterna av säkert boende är incitament till investeringar, bostadens ökning i värde och skydd av de investeringar som görs i egendomen. Bostads- och landreformer har stimulerat fattigas sparande och efterfråga på krediter. Det har dels skett genom SRS som kräver att varje hushåll lägger undan en viss summa för framtida underhållskostnad. För kvinnor har SHG gett dem finansiella medel för att investera i bostad och familj. De sociala effekterna är ett direkt resultat av kvinnors roll i utvecklingsprocessen. Genom ett aktivt delta i utvecklingsprocessen har de fått kunskap och information om sina rättigheter. Deras påtryckningar har fått synliga effekter för en bättre samhällsstyrning. I Mumbai driver kvinnor samhällsförändring åt rätt håll. Det ger dem makt och ökar deras status i samhället. I statens målsättning ingår att förse slumområden med tillräcklig infrastruktur vilket har direkta effekter på fattigas levnadsstandard. Utvecklingen av äganderätt i Mumbai har visat att fattiga kan göra sin röst hörd genom att organisera sig vilket är grundbulten i det demokratiska samhället. NGOs och CBOs samlar stora mängder fattiga för att påverka politiska riktlinjer.

Införande av äganderätt i städer verkar vara en globalt accepterad strategi och de långsiktiga effekterna av sådana program har troligen inte visat sig ännu. För framtida stadsutveckling kommer kostnader vara en kritisk aspekt. Banker kommer att spela en

avgörande roll som finansiär för konstruktörer och fattigas ekonomiska utveckling. Äganderätt kan få negativa effekter på fattigdom om den används för kortsiktiga vinster. Formell rätt över egendom bör inte ensamt betraktas som en lösning på fattigdomsproblematiken utan andra utvecklingsprocesser är minst lika viktiga. LEP kan betraktas som en pågående process i staden. Den styrs i hög grad av samhället. Analysen visar att det är ett flertal olika processer som kan leda till individers rättsliga makt och att den inte endast beror på lagliga reformer. För att kunna se om en strukturell förändring inträffat måste en verklig känsla av frihet finnas hos en större mängd fattiga. För att statliga initiativ ska lyckas måste fattiga fortsätta att involveras i utvecklingsprocessen. Endast fattiga kan säga vad de är i behov av. Lagar måste försäkra att myndigheter inte använder vräkning som ett medel att hantera informell bebyggelse. Det kommer att krävas omfattande resurser och ett flertal alternativa lösningar för att möta den befolkningsökning som sker i Mumbai. Befolkningstillväxten gör land mer värdefullt vilket påverkar fattigas tillgång till bostad och ökar intresset hos investerare. Privatägda markområden kan därför bli dyra för staten att komma över vilket i sin tur kan påverka fattiga.

# Källförteckning


Acemoglu, Daron, Robinson, James and Johnson, Simon (2004). ”Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. *NBER Working Paper* No. 10481.

Burra, Sundar (2005). ”Towards a pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai, India”. *Environment and Urbanization* Vol. 17 No 1. p. 67-88.

CLEP (Commission on Legal Empowerment of the Poor) (2008). ”Making the law work for everyone, Volume I”. CLEP, New York.

CLEP (Commission on legal empowerment of the poor) (2008). ”Making the law work for everyone, Volume II”. CLEP, New York.

Crown, Caren, Gupta, Geeta Rao, Kes, Aslihan (2005). ”Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women”. Earthscan, London.

DFID (Department for International Development) (2002). ”Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice”. DFID, London.

Feder, Gerschon, Onchan, Tongroj, Chalamwong, Yongyuth. Hongladarom, Chira (1988). *”Land Policies and Farm Productivity in Thailand”.* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Ford Foundation (2000). ”Many Roads to Justice: The Law-Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”. Ford Foundation, New York.

Golub, Stephen, McQuay, Kim (2001). ”Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction”. *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*. ADB, Manila.

Golub, Stephen (2003). ”Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative”. *Carnegie Paper* No 41.

ILO (International Labour Organisation) (2002). ”Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture”. ILO, Geneva.

Libecap, Gary D. (1999). ”Contracting for Property Rights”. Terry L. Anderson & Fred S. McChesney eds. *Property Rights: Cooperation, Conflict and Law*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Manning, Daniel (1999). ”The Role of Legal Services Organizations in Attacking Poverty”. World Bank, Washington D.C.

Mukhija, Vinit (2001). ”Enabling Slum Redevelopment in Mumbai: Policy Paradox in Practice”. *Housing Studies.* Vol. 18 No 4. p. 213-222.

Mukhija, Vinit (2002). ”An analytical framework for urban upgrading: property rights, property values and physical attributes”. *Habitat International* 26 p. 553-570.

North, Douglass, Thomas, Robert (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press, New York.

Norton, Seth (2000). ”The Cost of Diversity: Endogenous Property Rights and Growth”. *Constitutional Political Economy.* Vol. 11. p. 319-337.

Palacio, Ana (2006). ”Legal Empowerment of the Poor: An Action Agenda for the World Bank”. The World Bank, Washington D.C.

Payne, Geoffrey (2000). ”Urban land tenure policy options: titles or rights?”. *Habitat International*. Vol. 25. p. 415-429.

Sen, Amartya (2002). *Utveckling som frihet (Development as freedom, 1999).* Daidalos, Göteborg.

Sida (Sweden International Development Cooperation Agency) (2009). ”Natural Resource Tenure – a crucial aspect of poverty reduction and human rights”. Artikelnr: SIDA51603en.

Soto, Hernando de (2004). *Kapitalets mysterium: Varför kapitalismen segrar i Västerlandet och misslyckas på alla andra håll (The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else, 2000).* Atlantis AB, Stockholm.

SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centres) (2004). ”Cities Alliance project on Pro-Poor Slum Upgrading: Framework for Mumbai, India”. SPARC.

SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centres) (2007). ”The Promised Land: Pavement Dwellers’ Quest for Land in Mumbai”. SPARC.

Tannerfeldt, Göran, Ljung, Per (2006). *More Urban- Less Poor.* Earthscan Publications Ltd. London.

UNIFEM. (United Nations Development Fund for Women) (2005). ”Progress of the World’s Women 2005: Women, Work and Poverty”. UNIFEM, New York.

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) (2006). ”Analytical Perspective of Pro-poor Slum Upgrading Frameworks”. UN-HABITAT, Nairobi.

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) (2007). ”Policy Makers Guide to Women’s Land, Property and Housing Rights Across the World”. UN-HABITAT, Nairobi.

USAID (United States Agency for International Development) (2007). ”Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment”. USAID, Washington D.C.

Elektroniska källor

Barman, Shayak, Dey, Paramita, Sharma, Anisha (2006). ”Land Tenure Security: Is Titling Enough?”. National Institute of Urban Affairs, New Delhi. Tillgänglig: http://www.niua.org/Publications/working_papers/Land%20Tenure%20Security%20%20Is%20Titling%20Enough_06.pdf. 2009-06-02.

CLEP (Commission on legal empowerment of the poor) (2006). ”From Concept to Action: Outcome Document from the Second Meeting, June 2006”. Tillgänglig: http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/concepttoaction.pdf. 2009-03-23.

Field, Erica, Torero, Maximo. (2004). ”Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program”. Tillgänglig: http://www.rwj.harvard.edu/papers/field/Field%20Do%20Property%20Titles%20Increase%0Credit....pdf. 2009-04-07.

National Urban Health Resource Unit. ”Slum Population - Census 2001”. Tillgänglig: http://nuhru.in/files/Slums%20in%20India%20-%20An%20Overview.pdf?download. 2009 04-20.

National Slum Policy (2001). Tillgänglig: http://www.whoindia.org/LinkFiles/Policy_Slum Policy-2001.pdf. 2009-05-11.

RBI (Reserve Bank of India) (2006). ”Financial inclusion and millennium development goals”. Anförande av Usha Thorat, vice direktör RBI, 16 januari. Tillgänglig: http://www.bis.org/review/r060126f.pdf. 2009-04-07.

WB CPIA (World Bank Country Policy and Institutional Assessments) (2008). ”Country Policy and Institutional Assessments: 2008 Assessment qustionnaire”. Operations Policy and Country Services. Tillgänglig: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153 1181752621336/CPIA08CriteriaB-rev.pdf. 2009-07-15.

WB (World Bank) (2008). ”Table 1: 2008 International Development Association Resource Allocation Index (IRAI)”. Tillgänglig: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/731531181752621336/IRAI2008table1.pdf 2009-07-15.