



LA TRAZABILIDAD

PolicyMap democratiza el análisis de datos

DEL PROGRESO

Por Alex Ulam

EL PRECIO DE LA VIVIENDA ESTÁ SUBIENDO EN ESPIRAL EN MUCHAS ÁREAS DE LOS ESTADOS UNIDOS, limitando la capacidad de los estadounidenses para ahorrar, y llevando al aburguesamiento a barrios que antes eran asequibles. No obstante, como con muchos desafíos de política pública, no siempre se puede determinar a simple vista dónde se encuentran los problemas más graves. A Helen Campbell, una analista del Departamento de Vivienda e Inversión Comunitaria de Los Ángeles, esto le quedó muy claro un viernes por la tarde en el mes de julio. Una solicitud de información de la oficina del alcalde la llevó a descubrir que gran parte de los inquilinos del Valle de San Fernando en Los Ángeles pagaban el precio de alquiler de vivienda más alto de todo el país, que el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE.UU. (U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD) define como la situación en la que las familias destinan más del 30 por ciento de sus ingresos al alquiler de su vivienda.

Los funcionarios de Los Ángeles sabían que había zonas donde los propietarios e inquilinos tenían dificultades para pagar la vivienda, dice

Campbell, pero no tenían idea de cuán grave era la situación e incluso dónde era más acuciante. La oficina del alcalde necesitaba datos fidedignos sobre esta evolución preocupante para poder solicitar el mantenimiento del Programa HOME de Sociedades de Inversión, el mayor programa federal de subvenciones en bloque destinado a vivienda social. El congreso federal está considerando actualmente un proyecto de ley en el senado que haría desaparecer el programa.

Si Campbell hubiera utilizado un software de Sistema de Información Geográfica (SIG) convencional, hubiera tardado demasiado tiempo en analizar el precio de la vivienda de la ciudad. Pero pudo acceder a la información rápidamente con varias sencillas consultas en PolicyMap, un software excepcional basado en la web que está cambiando la manera en que se adquieren y presentan los datos de planificación. “Si no hubiéramos tenido PolicyMap, sencillamente habríamos rechazado la solicitud”, dice Campbell. “Nos habría tomado demasiado tiempo hacer el trabajo”.

Cuando Campbell hizo su búsqueda en Policy Map, descubrió que el distrito congresual 29, parte del cual está situado en la ciudad de Los

Ángeles, era el primero de los 435 distritos congresuales del país en carestía de vivienda en alquiler y el tercero en carestía de vivienda en propiedad. Para el distrito congresual 29, que incluye una gran parte del Valle de San Fernando, esta estadística significa que el 62,9 por ciento de los inquilinos y poco más del 50 por ciento de los propietarios estaban padeciendo una sobrecarga en el precio de la vivienda. “Pensábamos que L.A Sur o L.A. Noreste tendrían una coste de vivienda en alquiler más alto, pero en realidad es el Valle el que lo tiene”, dice Campbell.

Datos públicos para todos

Desde su lanzamiento en 2007, PolicyMap se ha convertido en la mayor base de datos geográficos de la web, y es el recurso de información pública más utilizado por instituciones financieras, universidades, organizaciones sin fines de lucro, y cerca de 2.500 agencias gubernamentales. Esta herramienta en línea tiene en la actualidad más de 37.000 indicadores, que cubren categorías que van desde crimen a acceso a tiendas de comesti-

Este mapa codificado en colores yuxtapone el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza y la ubicación de sitios contaminados y áreas industriales abandonadas en el área de Washington, DC. Crédito: PolicyMap

bles, y facilitan de manera importante el acceso a los datos públicos. El año pasado, el sitio tuvo 434.000 visitantes distintos. La mayor parte de los datos almacenados en PolicyMap es gratuita, pero también se puede obtener acceso a datos privados de varios proveedores por medio de suscripciones de pago. En general, las herramientas de cartografía de PolicyMap son muy fáciles de usar y han ayudado a democratizar el análisis de datos, poniéndolo al alcance de los gobiernos locales y las organizaciones sin fines de lucro, las cuales en general no tienen los recursos necesarios para contratar equipos de especialistas en SIG. El sitio puede servir de ayuda a toda persona involucrada en políticas públicas que no tenga los recursos para acceder de manera independiente a datos digitalizados, evitando la brecha digital.

Una de las características más notables de este sitio web es su capacidad para mostrar simultáneamente distintos tipos de indicadores, como sitios federales de limpieza de contaminación (Superfund), niveles de ingreso por barrio o emprendimientos inmobiliarios financiados con créditos tributarios de vivienda social. Esta capacidad puede facilitar iniciativas de planificación actuales, como los programas

Promise Zone o *Choice Neighborhood* de la administración Obama, que requiere colaboración entre agencias y pone énfasis en la coordinación de distintos tipos de inversiones en áreas de escasos recursos.

PolicyMap también permite a los usuarios trazar la efectividad de programas específicos a lo largo de un periodo de tiempo determinado, ayudándoles a cosechar logros o recortar pérdidas más adelante. Aunque el dinero del gobierno se distribuye principalmente mediante el uso de fórmulas, ha habido un incremento marcado en programas de subvenciones competitivas que requieren informes de progreso y datos que demuestren el detalle de necesidades. En lo que se refiere a subvenciones competitivas, “las ciudades que tienen mejores datos y presentan las propuestas más pulidas, obviamente van a tener ventaja sobre las demás”, según el Presidente y Director Ejecutivo del Instituto Lincoln, George W. McCarthy.

El punto de partida

PolicyMap es una idea del Fondo de Reinversión (The Reinvestment Fund, TRF), una Institución Financiera de Desarrollo Comunitario (Community Development Financial Institution, CDFI) de Filadelfia, que administra un capital de US\$839 millones de dólares e invierte en personas y barrios de bajos ingresos. La organización financia una amplia gama de bloques de construcción comunitaria, como viviendas sociales, y guarderías y tiendas de comestibles. PolicyMap nació de la necesidad de TRF de controlar sobre el terreno cómo estaban funcionando estos programas comunitarios.

A principios de la década de 2000, TRF comenzó a explorar maneras de organizar y comprender el impacto de sus propias inversiones. “Estábamos tratando de decidir dónde realizar inversiones a lo largo del tiempo”, dice la presidenta de PolicyMap, Maggie McCullough, en ese entonces investigadora del Departamento de Política de TRF. “También queríamos saber qué tipo de impacto estábamos teniendo y cómo estábamos cambiando los mercados en los que participábamos”.

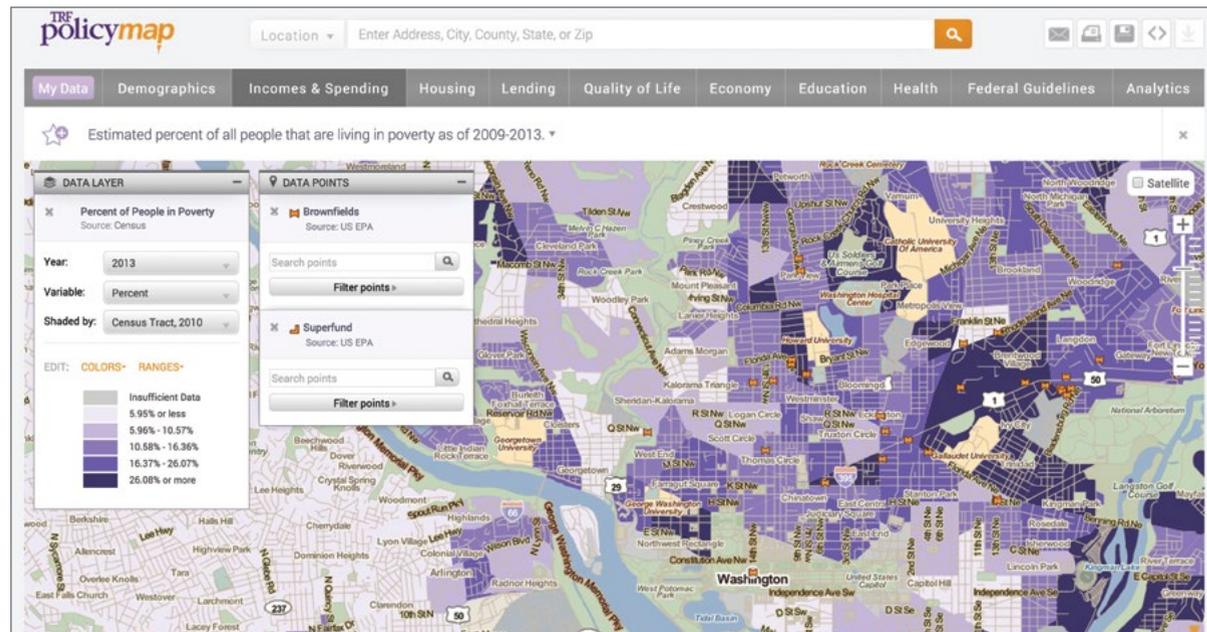
En 2005, el estado de Pensilvania contrató a TRF para recopilar y organizar una gran cantidad de datos sobre precios de viviendas, ejecuciones hipotecarias e ingresos. El objetivo del proyecto era permitir que los funcionarios pudieran pensar más estratégicamente en cómo utilizar el dinero del estado destinado a vivienda en toda su jurisdicción. Pero aun con un contrato de casi US\$200.000, la tarea que podía realizar TRF tenía limitaciones. Los datos y mapas estaban contenidos en un formato fijo en disco. “Después de

PolicyMap puede ayudar a toda persona involucrada en políticas públicas que no tenga los recursos para acceder de manera independiente a datos digitalizados, evitando la brecha digital.

haber entregado el disco”, dice McCullough, “recuerdo haber pensado que iba a ser como un informe impreso: se iba a guardar en un estante y no se iba a actualizar nunca”.

Esta revelación inspiró a McCullough y otros miembros de TRF a imaginar cómo construir una plataforma cartográfica basada en la web, que permitiera actualizar los datos y a los usuarios cargar sus propias bases de datos. Para desarrollar PolicyMap, McCullough utilizó los conocimientos que adquirió como pionera en el diseño de portales web de información pública. En la década de 1990, fue parte del equipo que construyó el sitio web inicial del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (Housing and Urban Development, HUD) de los EE.UU. “Mi experiencia [en] HUD me permitió darme cuenta de que si una persona que no es investigador necesita o quiere comprender datos, tenemos que hacerlos fáciles de comprender”, dice McCullough. “Teníamos que dar nombres normales a los indicadores de datos así como descripciones sencillas, igual que los que teníamos que dar a los programas de HUD”.

McCullough quería que PolicyMap sirviera para todo el país, a diferencia de otras iniciativas de datos que se concentraban en geografías locales. Cuando PolicyMap se lanzó en 2007,



“no había realmente ningún SIG en línea”, explica McCullough. “Uno podía obtener instrucciones para llegar a su destino o encontrar un restaurante local con Google Maps, pero gran parte del software SIG estaba encerrado en computadoras de escritorio. Queríamos crear algo a lo que el público pudiera acceder en forma sencilla, a través de la web”.

El primer juego de datos que TRF cargó en PolicyMap en 2007 estaba compuesto por los informes de la Ley de Divulgación de Hipotecas de Vivienda (Home Mortgage Disclosure Act, HMDA), la fuente de datos más importante del gobierno para detectar préstamos abusivos y discriminatorios. En ese momento, la burbuja inmobiliaria se estaba pinchando, y los funcionarios del gobierno y las fuerzas del orden estaban buscando desesperadamente maneras de controlar la incipiente crisis; el primer lugar donde buscarían información eran los datos de HMDA. Pero los datos de HMDA no estaban organizados en un formato adecuado para SIG, con lo cual ciertos tipos de búsqueda eran extremadamente difíciles. Por ejemplo, si un investigador con

construyó una herramienta personalizada de PolicyMap para generar informes para la Reserva Federal, la cual permitió a su personal extraer los datos de HDMA para cualquier localidad de interés. “Facilitamos la tarea [de la Reserva Federal] para acceder a sus propios datos”, dice McCullough.

Un marco de igualdad para todos

Los grandes prestamistas e inversores inmobiliarios generalmente se suscriben a juegos de herramientas que pueden alcanzar precios de seis cifras para acceder a servicios que brindan información exclusiva, como informes de valuación de propiedades e investigaciones detalladas de mercado. Pero muchas organizaciones comunitarias y gobiernos locales no tienen los recursos para comprar estos datos bajo licencia. Y aunque pudieran pagar estas suscripciones tan caras, muchas organizaciones comunitarias y gobiernos locales no tendrían el personal o la capacidad de SIG para usarlas en mapas interactivos.

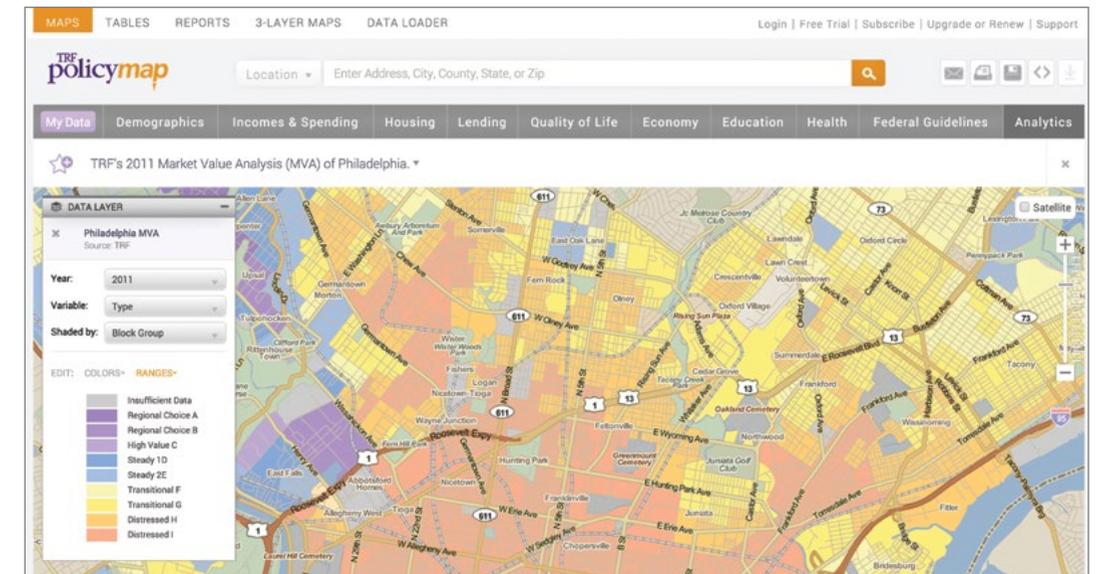
Considérese, por ejemplo, NeighborWorks, una red nacional de 240 organizaciones comunitarias que no tiene un especialista en SIG. Harry Segal, un especialista en gestión y planificación de NeighborWorks America, dice que PolicyMap ha cambiado la ecuación para su red, al darle acceso a datos y herramientas cartográficas que de otra manera no podrían pagar. “Cualquier emprendedor inmobiliario, ya sea público o privado, que quiera comenzar a trabajar en un barrio nuevo tiene que cortejar a los poderes establecidos y demostrar un conocimiento de las condiciones del mercado de la zona”, dice Segal. “Para organizaciones sin fines de lucro, es mucho más difícil compilar este tipo de datos”. Sin PolicyMap, dice, “casi no vale la pena exprimir el jugo”.

La suscripción a PolicyMap de NeighborWorks, que cuesta US\$5.000 al año, brinda acceso a este tipo de datos exclusivos y permite a los miembros de la organización realizar consultas sobre distintas secciones de un mapa para obtener información sobre una variedad de indicadores, como el ingreso promedio de los residentes de determinado barrio y el nivel de hipotecas de

El sitio web muestra simultáneamente distintos tipos de indicadores, como sitios federales de limpieza de contaminación (Superfund), niveles de ingreso por barrio o emprendimientos inmobiliarios financiados con créditos tributarios de vivienda social.

conocimiento de SIG quería centrarse en una sección de Detroit donde se sospechaba la presencia de una gran cantidad de préstamos de alto costo, no había una herramienta en línea disponible para extraer los datos de HMDA para esa área en particular.

El éxito inicial de PolicyMap para mostrar datos públicos ayudó a atraer a importantes clientes de pago, como la Junta de Reserva Federal en Washington, D.C., que era responsable en ese momento de recopilar los datos de HMDA. Además de cargar todos los datos de HMDA con fines cartográficos y ponerlos a disposición del público en general, el equipo de McCullough



alto costo otorgadas en la zona. Esta capacidad para analizar a distintas escalas geográficas empodera a los grupos comunitarios locales que están tratando de acceder a financiación o llamar la atención sobre préstamos abusivos en sus barrios. “Tenemos un par de organizaciones en el norte del estado de Nueva York. Si uno busca estadísticas sobre esa región, van a estar distorsionadas por la dominancia de la Ciudad de Nueva York”, dice Segal. “Pero con PolicyMap, podemos extraer datos por distrito o división censal”.

Algunas agencias municipales tampoco tienen capacidad para diseñar o mantener los tipos de bases de datos a los que ahora pueden acceder por medio de una suscripción a PolicyMap. “Soy la única persona aquí que sabe de SIG”, dice Sara Eaves, analista de planificación y política para la Autoridad de Vivienda de San Antonio. Agrega que PolicyMap permite a muchas personas de su oficina realizar tareas que de otra manera exigirían una capacitación especializada. Con su suscripción a PolicyMap, la Autoridad de Vivienda de San Antonio también puede publicar datos sobre escuelas, tasas de vacancia residencial, niveles de ingreso en los barrios y otras informaciones que un residente municipal podría considerar al decidir dónde comprar una casa o alquilar un apartamento. “Podríamos mantener bases de datos similares en nuestra agencia, pero no tenemos los recursos. PolicyMap nos permitió poner mapas interactivos en nuestro

El mapa de análisis de valor de mercado del Fondo de Reversión de Filadelfia evalúa las divisiones censales de acuerdo a indicadores como actividad de venta de viviendas, tasas de vacancia y ejecuciones hipotecarias. Crédito: PolicyMap

sitio web, con lo cual no sólo disponemos de información internamente sino que también la ponemos al alcance del público en general”.

Racionalizar el proceso para las ciudades y los grupos comunitarios

Muchos analistas políticos usan un software SIG tradicional, como Esri, y además las herramientas SIG simplificadas disponibles en PolicyMap. Campbell, del Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario de Los Ángeles, dice que Esri ofrece la capacidad de hacer pronósticos y realizar ciertos tipos de análisis complejos que no son posibles con PolicyMap. Pero señala que PolicyMap le ahorra tiempo y le permite explicar más fácilmente sus investigaciones a personas sin conocimientos especializados. “Me gusta PolicyMap porque se basa en datos concretos y es irrefutable”, dice, mientras que Esri contiene predicciones sobre el futuro. “A veces, cuando uno entrega un informe de análisis comunitario con datos de Esri, hay demasiada información para digerir. Habrá información sobre 2005, 2010 y 2015. Pero para la información de 2020 hay

CONTINUADO EN LA PÁGINA 36

una fórmula de cómo crearon el pronóstico, que quizás no sea necesaria y puede estar equivocada”.

PolicyMap también es lo suficientemente flexible como para responder a las necesidades cambiantes de los usuarios. A medida que los requisitos de datos han aumentado y se han hecho más complejos, los clientes de PolicyMap de hace muchos años han pedido nuevas herramientas para ayudar a mejorar la eficiencia. Por ejemplo, Melissa Long, subdirectora de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Comunitario de Filadelfia, había estado usando PolicyMap para mostrar datos de censo agregados y simplificados. Pero hace varios años se dio cuenta

A medida que los requisitos de datos han aumentado y se han hecho más complejos, los clientes de PolicyMap de hace muchos años han pedido nuevas herramientas para ayudara a mejorar la eficiencia.

de que su agencia necesitaba herramientas analíticas más exhaustivas para poder solicitar una cantidad creciente de subvenciones por licitación.

“Necesitábamos una gran cantidad de información demográfica vecinal y conocer qué tipos de programas municipales se estaban

implementando”, dice Long, señalando que los datos municipales disponibles de PolicyMap han mejorado la coordinación entre las distintas agencias municipales y también el posicionamiento de la ciudad para solicitar subvenciones competitivas.

Long dice que las herramientas desarrolladas por PolicyMap para Filadelfia permitirán que la ciudad controle su progreso en una Subvención de Implementación de Choice Neighborhoods, que respalda estrategias locales para barrios que tienen problemas con viviendas públicas o asistidas por HUD. “La subvención cubre un periodo de cinco años. Si vemos que nuestra propuesta de estabilización de barrios no está funcionando”, dice, “podemos realizar correcciones a la subvención a medio camino”.

La posibilidad de analizar distintos tipos de datos simultáneamente también permite a los investigadores trazar los beneficios compartidos de una inversión en particular. Por ejemplo, en Filadelfia hay dos programas distintos de limpieza y reverdecimiento de lotes vacantes. PolicyMap permite que los usuarios vean los lotes rehabilitados por ambos programas simultáneamente, y estudiar si han mejorado la calidad de vida en los barrios circundantes. El contrato de Filadelfia con PolicyMap ha permitido superponer datos de múltiples estudios, como el de la Escuela Wharton de la Universidad de Pensilvania, que mostró cómo los valores inmobiliarios crecieron un 17 por ciento en promedio alrededor de los lotes embellecidos, y otro que mostró como los delitos a mano armada disminuyeron significativa-

mente en dichas zonas. Un tercer co-beneficio son los cientos de puestos de trabajo de verano que se necesitan para mantener estos lotes rehabilitados. “No se puede analizar solamente la vivienda”, dice Long. Hay que considerar “todas las demás cosas que pasan en un barrio”.

Una de las herramientas analíticas más populares de PolicyMap es el Análisis de Valor de Mercado (Market Value Analysis, MVA), que TRF desarrolló para Filadelfia y después fue reproducido en alrededor de 18 ciudades más. MVA analiza la fortaleza de las distintas áreas de la ciudad mostrando secciones codificadas en color de un mapa de valores asignados, que van desde “Problemáticos” a “Selección Regional”, que es la clasificación más alta. Esta clasificación se realiza usando una técnica llamada análisis de conglomerados, que evalúa divisiones censales de acuerdo con grupos de indicadores tales como actividades de venta de casas, tasas de vacancia y ejecuciones hipotecarias. Si se hace clic en cualquier sección del mapa, aparece una tabla con los datos utilizados para determinar la clasificación de esa área específica. Los barrios clasificados como Selección Regional, dice McCullough, en general tienen buenas ventas, bajas tasas de vacancia y se combinan los propietarios y los inquilinos.

Estos MVA proporcionan a las agencias gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro la información que necesitan para abordar los problemas específicos de la zona, dice McCarthy, del Instituto Lincoln. “Siempre se desea el mejor rendimiento posible para una

inversión de dinero público”, dice. “En los barrios realmente problemáticos, ello puede significar invertir en demolición a gran escala para acelerar la reutilización de las propiedades. En un barrio en transición, se podrían comprar casas abandonadas y arreglarlas”.

El camino a seguir

El equipo de PolicyMap publica frecuentemente nuevos índices y herramientas inmediatamente después de decisiones judiciales y dictámenes de organismos. El mes de julio pasado, por ejemplo, McCullough y su equipo publicaron el índice de Áreas Raciales y Étnicamente Concentradas de Pobreza (Racially and Ethnically Concentrated Areas of Poverty, RCAP/ECAP), que se usa para identificar distritos censales de los EE.UU. que tienen una gran proporción de individuos no caucásicos y gente que vive por debajo del umbral de pobreza. McCullough dice que su equipo anticipó el dictamen de la Corte Suprema en junio sobre “impacto desigual” en prácticas de vivienda y, varios meses antes, comenzó a elaborar el índice para ayudar a individuos y organizaciones a comprender los temas relacionados con la decisión de la corte. “La sincronización fue perfecta”, dice. “Cuando se produjo [el dictamen de la Corte Suprema], estábamos listos para actuar”.

PolicyMap todavía no cuenta con juegos de datos importantes que McCullough quisiera tener para ayudar a los investigadores a comprender mejor los temas críticos que enfrenta el país. Por ejemplo, McCullough siempre quiso incorpo-

rar los datos nacionales de ejecución hipotecaria como parte de los esfuerzos de PolicyMap para efectuar el seguimiento de los factores que influyen en los precios de venta inmobiliaria, pero es difícil encontrar juegos de datos integrales y fidedignos sobre ejecución hipotecaria. Además, la compra de licencias de datos de ejecución hipotecaria de proveedores privados es excesivamente cara. Los clientes de PolicyMap también expresaron interés en acceder a los historiales de crédito, y estos son datos muy difíciles de obtener. “No pudimos siquiera obtener permiso de las agencias de crédito para la licencia de datos”, dice McCullough. “Y si pudiéramos obtener sus datos, estarían agrupados a una escala geográfica muy grande, de estado”.

Mientras tanto, PolicyMap recibirá uno de los mayores suministros de datos en octubre, con la primera parte de un proyecto provisionalmente titulado “Estado del suelo en el país”, subsidiado por el Instituto Lincoln. El “Estado del suelo en el país” incluirá una colección de 18 bases de datos enormes de 150 agencias gubernamentales distintas, que cubrirá criterios tales como sitios altamente contaminados, inversiones públicas en suelos, zonas de inundación e información de zonificación.

El proyecto del Instituto Lincoln pretende ayudar a las agencias gubernamentales a mejorar su tarea y brindar al ciudadano común herramientas con las que puedan pedir rendición de cuentas a los funcionarios electos. Debería arrojar más luz sobre algunos de los problemas más complejos del país, como la persistencia de la pobreza en ciertas

La posibilidad de analizar distintos tipos de datos simultáneamente también permite a los investigadores trazar los beneficios compartidos de una inversión en particular.

áreas o la discriminación inversa, cuando se atrae a consumidores minoritarios para ofrecerles préstamos en términos no favorables. En última instancia —como con el descubrimiento de que el Valle de San Fernando es el lugar más caro para vivir en el país si se consideran los ingresos locales de los residentes—, no podemos anticipar algunos de los hechos y tendencias más interesantes que se descubrirán en el futuro, sino a medida que los investigadores vayan aprendiendo a navegar por PolicyMap.

“Cada vez que uso PolicyMap, empiezo a ver cosas distintas”, dice McCarthy. “Hay un proceso completo de descubrimiento que se abre, y es muy iluminador”. □

Alex Ulam es un periodista enfocado en temas de arquitectura, arquitectura paisajista, y temas de planificación urbana y vivienda.