



Una Tradición de Administración Responsable
Un Compromiso de Servicio

GRAN JURADO CIVIL DEL CONDADO DE NAPA
2024-2025
[19 de marzo de 2025]
INFORME FINAL

Ayudar a las escuelas públicas de Napa a dar la talla:
¿Pasa la prueba la financiación mediante bonos?

SUMARIO

En las Elecciones Generales de 2024, los votantes de Napa aprobaron por un estrecho margen la Medida B, una medida de bonos locales de 230 millones de dólares para financiar proyectos de capital previstos para el Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa (NVUSD). El Gran Jurado Civil del Condado de Napa 2024-2025 observó que el Consejo de Administración del NVUSD ha colocado cuatro medidas de bonos en las boletas electorales en las últimas seis elecciones generales. El Gran Jurado Civil decidió investigar la idoneidad y eficacia de esta dependencia de la financiación mediante bonos.

La mayoría de los distritos escolares públicos de California dependen de la ayuda financiera estatal, que puede fluctuar significativamente en función de las condiciones financieras anuales del Estado, lo que dificulta y complica la presupuestación local de los recursos necesarios para iniciativas costosas y a menudo plurianuales. La recaudación de ingresos locales mediante la venta de bonos puede ayudar a estabilizar la financiación de los distritos escolares locales. Los fondos de la Medida B se destinan a reparaciones, renovaciones y actualizaciones de aulas para los campus de Napa dentro del NVUSD.

Tras una investigación de siete meses, el Gran Jurado Civil hizo seis constataciones de hechos y seis recomendaciones sobre el uso por parte del NVUSD de la financiación de bonos para proyectos de capital y la supervisión de la asignación de fondos.

- Dependencia de la financiación mediante bonos: La financiación mediante bonos es la principal fuente de financiación de las necesidades de capital del NVUSD. El Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD mantenga una campaña continua utilizando múltiples medios de comunicación y herramientas de distribución para informar a las partes interesadas y al público en general sobre los detalles y el progreso de los proyectos asociados con las asignaciones de fondos de bonos.
- Accesibilidad web y confianza pública: El sitio web del NVUSD es complejo de navegar, lo que dificulta el acceso a los datos e informes financieros de los bonos. Tomando nota de los estrechos resultados de las elecciones de bonos, el Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD distribuya proactivamente información y actualizaciones para informar al público en general sobre cómo se están asignando y utilizando los fondos de bonos, para ayudar a construir la confianza de la comunidad.
- Uso de bonos para salarios: Aunque es permisible en circunstancias limitadas, el uso de los fondos de los bonos para los salarios de los empleados del NVUSD puede reducir la confianza pública al contradecir las promesas públicas y la cláusula de la boleta de votación de los bonos que establece que "no hay fondos para los administradores". El Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD se abstenga de utilizar los fondos de los bonos para salarios del distrito, gastos de funcionamiento u otras actividades administrativas.

- Conocimiento público de los comités ciudadanos de supervisión de bonos: La Proposición 39 de California (2000) obliga a los consejos escolares a crear comités de supervisión independientes y a realizar auditorías financieras y de resultados anuales hasta que se gasten todos los fondos de los bonos. El Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD informe al público en general sobre la función de los comités de supervisión de bonos y fomente activamente la participación de los grupos interesados, especialmente los miembros de la comunidad, y los padres y madres de los estudiantes, para que participen en dichos comités.
- Formación del Comité Ciudadano de Supervisión de Bonos: Los Comités de Supervisión de Bonos del NVUSD carecen de una formación exhaustiva e independiente sobre las funciones, el ámbito de trabajo y la autoridad de sus miembros. El Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD proporcione capacitación independiente a los Comités Ciudadanos de Supervisión de Bonos, comenzando con el nuevo comité de la Medida B.
- Plan Maestro de Instalaciones y Participación Pública: El Plan Maestro de Instalaciones 2016-2025 del NVUSD se desarrolló e implementó con una participación pública limitada. El Gran Jurado Civil recomienda que el NVUSD aplique plenamente su actual política de planificación de instalaciones mediante el establecimiento de un Comité Asesor de Instalaciones integrado por personal, padres/madres/tutores y representantes de empresas, del gobierno local y de otras comunidades.

Antes de la publicación de este informe, el Gran Jurado Civil se enteró de que el NVUSD comenzó a implementar elementos de estas recomendaciones poco después de que se certificara la Medida B en diciembre de 2024. El Gran Jurado Civil felicita al personal del distrito y al Consejo de Administración por estas acciones.

METODOLOGÍA

El Gran Jurado Civil del Condado de Napa 2024-2025 entrevistó a funcionarios de la Oficina de Educación del Condado de Napa y del Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa, así como a miembros de los Comités de Supervisión de los Bonos Medida H y Medida A2. Los miembros del Gran Jurado Civil asistieron a las reuniones de los Comités de Supervisión de los Bonos de la Medida H y de la Medida A2.

El Gran Jurado Civil revisó los presupuestos del Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa, las auditorías del gasto en bonos de la Medida H, los informes anuales del Comité de Supervisión de Bonos de la Medida H, las actas y grabaciones de los Comités de Supervisión de Bonos y los documentos citados a continuación en este informe.

DEBATE

Introducción

El Gran Jurado Civil del Condado de Napa 2024-2025 observó que el Consejo de Administración del Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa ("NVUSD" o "distrito") ha colocado cuatro medidas de bonos en las boletas electorales en las últimas seis elecciones generales. El Gran Jurado Civil decidió investigar si el distrito depende adecuadamente de la financiación mediante bonos para financiar los proyectos de capital de su Plan Maestro de Instalaciones a 10 años. La revisión del Gran Jurado Civil se limitó al uso de la financiación mediante bonos, no a los detalles, méritos o priorización de ningún proyecto concreto financiado con bonos.

Financiación escolar en California

La financiación de la educación pública K-12 en California tiene una estructura compleja. Para ayudar a los responsables políticos, los funcionarios administrativos de las escuelas de California han desarrollado "The Bottom Line"¹, una guía de información esencial sobre empresas y finanzas escolares. La financiación de K-12 suele provenir de una combinación de fuentes locales, estatales y federales.

La Proposición 13, aprobada en 1978, redujo drásticamente los impuestos locales sobre la propiedad, provocando una mayor dependencia de la financiación estatal, principalmente a través de los impuestos sobre la renta. La Proposición 13 limitaba los impuestos sobre la propiedad al 1% del valor tasado, limitaba los aumentos anuales debidos a la inflación al 2% anual y permitía retasar el valor solo cuando las

(Las fuentes citadas en el informe se encuentran en inglés.)

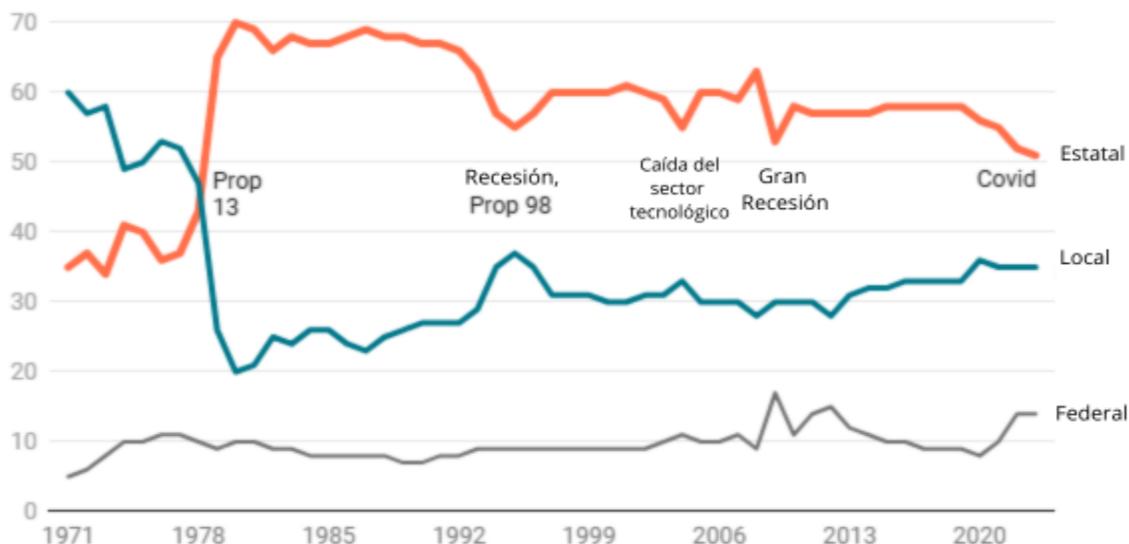
¹ Asociación de Funcionarios Administrativos de las Escuelas de California (CASBO), "The Bottom Line: Una guía de la CASBO sobre negocios y finanzas escolares en California" (2023) disponible en <https://www.casbo.org/wp-content/uploads/2022/11/CASBO-Guide-to-School-Business-and-Finance.pdf>.

propiedades cambiaban de manos. También exigía una aprobación por mayoría de dos tercios de los votantes para cualquier impuesto local "con fines especiales".

Diez años después, en 1998, los votantes de California aprobaron la Proposición 98, que obliga a un gasto mínimo en educación. En 2013, la Legislatura de California aprobó la Fórmula de Financiación de Control Local ("LCFF") que combinó una miríada de flujos de financiación K-12 previamente existentes, incluyendo límites de ingresos, subvenciones en bloque de propósito general, y la mayoría de los programas categóricos estatales.²

Fuentes de ingresos para las escuelas K-12 de California desde 1970

Porcentaje de financiación de las escuelas públicas procedente de fuentes estatales, locales y federales



3

La financiación LCFF proporciona una asignación a cada distrito basada principalmente en la asistencia media diaria, complementada por asignaciones adicionales basadas en el "porcentaje no duplicado de alumnos desfavorecidos específicos. Los alumnos destinatarios son los clasificados como aprendices de inglés (EL), los que cumplen los requisitos de ingresos para recibir una comida gratuita o a precio reducido (FRPM), los jóvenes en acogida o cualquier combinación de estos factores (recuento no duplicado)."⁴ Los impuestos locales sobre la propiedad se utilizan para cubrir la asignación LCFF, y el Estado financia cualquier déficit que supere este nivel. Si los impuestos locales a la propiedad superan la asignación LCFF, el distrito retiene estos

² Departamento de Educación de California, "Resumen de la Fórmula de Financiación de Control Local", <https://www.cde.ca.gov/fq/aa/lc/lcffoverview.asp>.

³ Este gráfico procede de Ed 100, "Qué son los distritos de Ayuda Básica", <https://ed100.org/blog/basic-aid>.

⁴ Departamento de Educación de California, "Resumen de la Fórmula de Financiación de Control Local", <https://www.cde.ca.gov/fq/aa/lc/lcffoverview.asp>.

ingresos adicionales y no recibe financiación LCFF, aunque sigue siendo elegible para diversos fondos categóricos para fines específicos. Estos distritos se denominan distritos de "ayuda básica", "exceso de ingresos" o "apoyados por la comunidad". Aunque la base del impuesto sobre bienes inmuebles en el condado de Napa ha ido aumentando cada año durante muchos años debido al incremento del valor de la propiedad, el NVUSD no es un distrito de "ayuda básica", "exceso de ingresos" o "apoyado por la comunidad", aunque puede cumplir los criterios en los próximos años.⁵

El "control local" de las asignaciones LCFF proporciona una mayor flexibilidad para que los distritos escolares locales utilicen los fondos para satisfacer las necesidades locales e incluye un requisito para los Planes de Control Local y Rendición de Cuentas (LCAP) para que cada distrito establezca metas, planifique acciones y aproveche los recursos para alcanzar esos objetivos con el fin de mejorar los resultados de los estudiantes. Aunque flexible,

"... la cantidad de dinero real y discrecional disponible de año en año para los distritos escolares puede ser muy limitada. La Subvención Base debe sufragar principalmente los gastos básicos de salarios y prestaciones sanitarias de maestros y personal, que representan el mayor porcentaje de los gastos escolares (normalmente el 85-90% del presupuesto de un distrito). Los costes fijos de categorías como los servicios públicos y el mantenimiento también deben salir de la base. El Estado también ha aumentado la obligación de los distritos de financiar los costes de jubilación y pensiones. La presión fiscal contra la Subvención Base puede ser extrema, especialmente cuando se une a la inflación que aumenta más rápido que el crecimiento de los ingresos base anuales y en curso de la LCFF de los distritos escolares y el ajuste del coste de la vida (COLA)."⁶

Los distritos también están obligados a mantener una reserva mínima del 3% para imprevistos (aunque se les anima a mantener reservas más próximas a 2 meses de gastos de funcionamiento, o el 16.6%), y a dedicar al menos el 3% de los fondos generales no restringidos a instalaciones y mantenimiento.⁷ Estas presiones fiscales han limitado la capacidad de los distritos escolares, incluido el NVUSD, de utilizar fondos generales para abordar las necesidades de instalaciones a largo plazo. En su lugar, la mayoría de los distritos recurren a la financiación mediante bonos, combinada con fondos estatales de contrapartida, para proyectos de capital. Por ejemplo, en las últimas

⁵ Los distritos Unificados de Calistoga y St. Helena, y de las Primarias Howell Mountain y Pope Valley son todos distritos "apoyados por la comunidad", ya que los ingresos por impuestos locales a la propiedad superan las asignaciones de la LCFF, al igual que el Distrito del Colegio Comunitario del Valle de Napa en virtud de una fórmula de financiación similar para los colegios comunitarios. Para una explicación útil de los distritos de ayuda básica o de apoyo comunitario, véase Ed 100, "Qué son los Distritos de Ayuda Básica", <https://ed100.org/blog/basic-aid>.

⁶ Asociación de Funcionarios Administrativos de las Escuelas de California (CASBO), "The Bottom Line: Una guía de la CASBO sobre negocios y finanzas escolares en California" (2023), página 4, <https://www.casbo.org/wp-content/uploads/2022/11/CASBO-Guide-to-School-Business-and-Finance.pdf>.

⁷ Código de Regulaciones de California Título 5 (Educación) § 15450.

elecciones generales de 2024, 18 distritos escolares públicos del Norte de la Bahía solicitaron financiación mediante bonos (14 fueron aprobados), y 266 medidas de bonos escolares locales se presentaron a las urnas en todo el estado, de las cuales 204 (el 77%) fueron aprobadas, por un total de 45,400 millones de dólares en bonos.⁸ En los últimos 20 años, los votantes de California han aprobado 181,000 millones de dólares en bonos locales para proyectos de instalaciones de escuelas públicas y colegios comunitarios.⁹

La Proposición 39 de California, aprobada en el 2000, permite que el 55% de los votantes locales aprueben bonos escolares, lo que rebaja el umbral respecto al requisito anterior de dos tercios (66.7%). Imponía requisitos de responsabilidad a los distritos que quisieran emitir bonos escolares, incluida la creación de comités de supervisión ciudadana para revisar todos los gastos de los bonos.¹⁰ La Proposición 39 contenía una cláusula electoral que incluía "el requisito de que el producto de la venta de los bonos se utilizara únicamente para los fines especificados en el Artículo XIII, Sección 1(b)(3) [instalaciones], y no para ningún otro fin, incluidos los salarios de maestros y administradores y otros gastos de funcionamiento de la escuela." Sin embargo, la Opinión 04-110 del Fiscal General de California¹¹ concluye que "un distrito escolar puede utilizar los ingresos de los bonos escolares de la Proposición 39 para pagar los salarios de los empleados del distrito en la medida en que realicen trabajos de supervisión administrativa en proyectos de construcción autorizados por una medida de bonos aprobada por los votantes."

⁸ Almanaque financiero de los gobiernos locales de California, "Resultados de las Medidas Locales: Noviembre de 2024", <https://californiacityfinance.com/Votes2411final.pdf>

⁹ Guía Oficial del Votante, Elecciones 2024, Análisis de la Proposición 2 por el Analista Legislativo, <https://voterguide.sos.ca.gov/propositions/2/analysis.htm>.

¹⁰ En aplicación de la Proposición 39, el artículo 15282 del Código de Educación de California establece en parte que "El comité de supervisión ciudadana estará formado por un mínimo de siete miembros que ejercerán sus funciones durante un periodo de dos años sin remuneración y durante un máximo de dos mandatos consecutivos. La comisión ciudadana de control estará compuesta por un mínimo de siete miembros:

- (1) Un miembro que sea activo en una organización de negocios que represente a los negocios de la comunidad situados dentro del distrito escolar.
- (2) Un miembro que sea activo en una organización de personas ancianas.
- (3) Un miembro que sea activo en una organización de contribuyentes bona fide.
- (4) En el caso de un distrito escolar, un miembro que sea el padre, la madre o el tutor de un niño matriculado en el distrito...
- (5) En el caso de un distrito escolar, un miembro que sea a la vez padre, madre o tutor de un niño matriculado en el distrito y activo en una organización de padres, madres y maestros, como la Asociación de Padres, Madres y Maestros o el consejo escolar..."

¹¹ Opinión 04-110 del Fiscal General, disponible en <https://oag.ca.gov/system/files/opinions/pdfs/04-110.pdf>.

Los distritos escolares K-12 dependen de los bonos locales para generar los fondos necesarios para grandes proyectos de capital. Además, el modelo de financiación estatal "Programa de Instalaciones Escolares" para los distritos escolares suele exigir fondos locales de contrapartida para la nueva construcción y modernización de las instalaciones.¹² Por lo general, los fondos estatales se asignan a los distritos para reembolsar proyectos ya terminados y por orden de llegada. Según el análisis legislativo que acompaña a la AB 247 (2024), el proyecto de ley para colocar la Proposición 2 en la boleta electoral de 2024:

"Las asignaciones [estatales] K-12 para nuevos fondos de construcción llevan agotados desde septiembre de 2018, mientras que los fondos de modernización se asignaron por completo en febrero de 2019. Según la Oficina de Construcción de Escuelas Públicas (OPSC), a partir del 26 de junio de 2024, se han presentado 1,186 millones de dólares en solicitudes de nueva construcción y 2,282 millones de dólares en solicitudes de modernización más allá de la disponibilidad de fondos de la Propuesta 51."¹³

La Proposición 2, aprobada por los votantes en 2024, prevé otros 10,000 millones de dólares en bonos emitidos por el Estado, de los que 8,500 millones se destinarán a instalaciones escolares públicas, de los que 4,000 millones se destinarán a la renovación de edificios existentes.

Oficina de Educación del Condado de Napa

Las oficinas de educación de los condados, incluida la Oficina de Educación del Condado de Napa (NCOE), tienen un papel estrechamente definido en la supervisión de las finanzas de los distritos, limitado a garantizar la solvencia fiscal de los distritos escolares, sin prácticamente ninguna autoridad para gestionar los fondos de bonos de los distritos locales. La "superintendente de escuelas del condado tiene la responsabilidad de la supervisión fiscal de los distritos escolares del condado... y la autoridad para declarar a un distrito en peligro de no poder cumplir con sus obligaciones financieras mediante una certificación cualificada o negativa en los periodos de informes financieros intermedios o en cualquier momento del año."¹⁴ El Gran Jurado Civil escuchó el testimonio de que la NCOE proporciona asistencia técnica a los distritos del Condado de Napa solo cuando se lo pide alguno de los cinco distritos de su competencia.

¹² Instituto de Políticas Públicas de California, "Financiación equitativa de las instalaciones escolares", <https://www.ppic.org/publication/policy-brief-equitable-state-funding-for-school-facilities/>

¹³ Análisis de la Asamblea, "AB-247 Financiación de la educación: instalaciones escolares: Ley de Bonos de Modernización, Reparación y Seguridad de las Instalaciones Educativas Públicas de las Escuelas de Kindergarten a 12º Grado y de los Colegios Comunitarios Locales de 2024", https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billAnalysisClient.xhtml?bill_id=202320240AB247

¹⁴ Departamento de Educación de California, "Criterios y normas de solvencia fiscal", <https://www.cde.ca.gov/fg/fi/ss/csoverview.asp>

Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa

Establecido en 1965, el Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa (NVUSD) sirve a las comunidades de Napa, American Canyon y sus alrededores. El distrito está gobernado por un Consejo de Administración de siete miembros, elegidos por los votantes por distrito. El Consejo contrata a la Superintendente, que a su vez supervisa las actividades del distrito, supervisa directamente a los administradores del distrito y formula recomendaciones operativas al Consejo para su aprobación. Más de 16,500 estudiantes asisten a nuestras 27 escuelas en los grados TK-12.¹⁵ Como se indica en la Tabla 1, el presupuesto del NVUSD¹⁶ para 2024-25 asciende a más de 264 millones de dólares y, como se indica en la Tabla 2, mantiene reservas por encima de los requisitos mínimos estatales. Según funcionarios del distrito, el NVUSD dispone actualmente de un saldo de 40 millones de dólares en el "Fondo 40" para instalaciones, además de las reservas del Fondo General.

¹⁵ "Acerca del NVUSD", <https://www.nvUSD.org/about>

¹⁶ El informe sobre el presupuesto 2024-25 consta de 124 páginas, de las cuales se han extraído los detalles que aquí se presentan. Los presupuestos del NVUSD de los últimos años se encuentran en <https://www.nvUSD.org/about/contact/business-services/financial-reporting>.

TABLA 1: PRESUPUESTO DEL FONDO GENERAL DEL NVUSD, 2024-25

	<u>Sin</u> <u>restricciones</u>	<u>Restringidos</u>	<u>Total</u>
<u>INGRESOS</u>			
Fuentes LCFF	\$209,518,337	\$12,639,019	\$222,157,356
Ingresos federales ¹⁷	\$0	\$9,004,431	\$9,004,431
Otros ingresos del Estado	\$3,822,933	\$25,163,576	\$28,986,509
Otros ingresos locales	\$1,949,250	\$2,255,643	\$4,204,893
INGRESOS TOTALES	\$215,290,520	\$49,062,669	\$264,353,189
<u>GASTOS</u>			
Salarios certificados ¹⁸	\$88,508,844	\$30,844,605	\$119,353,449
Salarios clasificados	\$28,873,947	\$15,635,557	\$44,509,504
Retribuciones a empleados	\$38,472,601	\$24,081,877	\$62,554,478
Libros y suministros	\$3,831,738	\$13,651,005	\$17,482,743
Servicios y otros gastos operativos	\$25,347,625	\$16,479,119	\$41,826,744
Desembolso de capital	\$207,000	\$71,385	\$278,385
Otros gastos - Transferencias de costes indirectos	\$12,200	\$0	\$12,200
Otros gastos (transferencias de costes indirectos)	\$(6,996,580)	\$6,321,617	\$(674,963)
TOTAL	\$178,257,375	\$107,085,165	\$285,342,540

TABLA 2: RESERVAS DEL FONDO GENERAL DEL NVUSD, 2024-25

No utilizables	\$220,658
Restringidas	\$2,325,366
Comprometidas	\$48,414,093
Incertidumbre económica	\$31,782,505

¹⁷ "Ingresos Federales" incluye la financiación federal restringida relacionada con el COVID que expirará al final del ejercicio presupuestario actual, así como los fondos restringidos para educación especial previstos cuando se creó el presupuesto 2024-25. En el momento de redactar este informe, la financiación federal de la educación está siendo revisada por el gobierno federal y su disponibilidad es objeto de litigio.

¹⁸ "Certificados" son los empleados del distrito, como los maestros, que requieren una credencial/permiso válido para optar al puesto, y clasificados son los empleados no certificados. <https://www.ctc.ca.gov/credentials/certification-glossary/certificated-staff>.

En 2016, el distrito identificó más de 500 millones de dólares en necesidades de proyectos de capital, declarando:

“la mayoría de las escuelas de Napa se construyeron hace más de 60 años y se están quedando atrás respecto a las normas básicas. Como resultado, nuestras aulas, laboratorios e instalaciones escolares se enfrentan a numerosos retos, como tejados con goteras, sistemas de calefacción, refrigeración y ventilación poco fiables y peligros para la seguridad como el amianto. Además, tenemos más de 100 estructuras provisionales que han superado su vida útil prevista y plantean riesgos de seguridad, como fugas de agua, que obligan a retirarlas.”¹⁹

El Consejo de Administración del NVUSD colocó una medida de bonos (Medida H) por 269 millones de dólares en la boleta electoral de las elecciones generales de 2016, que superó el requisito de supermayoría del 55% por 350 votos, aprobándose con un 55.99% a favor.²⁰ La Medida H no financió todas las necesidades de capital del distrito, y los costes siguieron aumentando. El distrito incluyó dos medidas distintas en la boleta de las elecciones generales de 2022: Medida A1 para la emisión de 200 millones de dólares en bonos para las escuelas en Napa y sus alrededores, y la Medida A2 por 25 millones de dólares para las escuelas en American Canyon. La medida A2 se aprobó con un 65.68% de votos a favor. Sin embargo, la Medida A1, con un 54.62% a favor, no alcanzó el umbral del 55% de aprobación por 130 votos. En las elecciones de 2024, el distrito volvió a intentarlo con la Medida B de 230 millones de dólares en bonos específicamente para las escuelas de Napa, que superó por poco el umbral del 55% por 37 votos.

Comité Ciudadano de Supervisión de Bonos

Se crearon Comités Ciudadanos de Supervisión de Bonos ("BOC"), para la Medida H y la Medida A2, y comenzó el reclutamiento para un comité tras la aprobación de la Medida B en 2024. Los miembros del Gran Jurado Civil revisaron las actas y grabaciones de las reuniones de los BOC, revisaron los informes y auditorías anuales de los BOC de la Medida H, asistieron a las reuniones de los BOC de la Medida H y la Medida A2, y entrevistaron a los miembros de ambos BOC. Dado que el comité de la Medida A2 solo ha estado activo desde 2023, no se disponía de informes de auditoría o anuales para su revisión.

La investigación del Gran Jurado Civil determinó que los nombramientos para los BOC han cumplido las categorías de miembros exigidas. Además, esos miembros del comité han participado en preguntas y debates reflexivos sobre los proyectos financiados con bonos dentro de su autoridad. Cabe destacar que los BOC no participan en la planificación o priorización de proyectos, aunque sus miembros han expresado su

¹⁹ Plan Maestro de Instalaciones, y "Medida B", <https://www.nvusd.org/about/contact/school-planning/measure-b>.

²⁰ Los resultados electorales actuales del condado de Napa se encuentran en <https://www.countyofnapa.org/402/Election-Results> y los resultados electorales históricos de 2016 en adelante se encuentran en <https://www.countyofnapa.org/DocumentCenter/Index/1083>.

voluntad de hacerlo; sus funciones se han limitado a revisar el gasto solo después de que se haya producido.

Los miembros del BOC informaron de que la formación inicial y la comprensión de su autoridad han sido limitadas, y al principio no tenían claro el ámbito de trabajo y el alcance de sus responsabilidades. Como se señala en la recomendación R5, el Gran Jurado Civil concluye que los BOC se beneficiarían de una formación exhaustiva e independiente, tanto en el momento de la constitución de los comités como cuando se incorporen nuevos miembros. Organizaciones como la Asociación de Comités de Supervisión de Bonos de California pueden proporcionar la formación adecuada.

Asignación de los fondos de bonos

El Gran Jurado Civil ha descubierto que todos los fondos de bonos gastados desde la aprobación de la Medida H, excepto un pequeño porcentaje, se han utilizado para gastos de capital, lo que es coherente con el texto de la boleta electoral de las medidas. Casi todos los fondos de la Medida H se han gastado, y aproximadamente la mitad de los bonos de la Medida A2 se han vendido para generar fondos, con muchos proyectos en marcha. Los bonos de la Medida B están programados para venderse en la primavera de 2025, y el distrito ha comenzado a reclutar un Comité de Supervisión de Bonos de la Medida B.²¹

El texto de la boleta de votación para la Medida de Bonos H (aprobada en 2016) incluía la siguiente disposición coherente con la Proposición 39 (TODO EN MAYÚSCULAS como en el texto original):

"NO PARA SALARIOS DE ADMINISTRADORES: EL PRODUCTO DE LA VENTA DE LOS BONOS AUTORIZADOS POR ESTA PROPOSICIÓN SE UTILIZARÁ ÚNICAMENTE PARA LA ADQUISICIÓN, CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN O SUSTITUCIÓN DE INSTALACIONES ESCOLARES, INCLUIDO EL MOBILIARIO Y EQUIPAMIENTO DE LAS INSTALACIONES ESCOLARES, Y NO PARA NINGÚN OTRO FIN, INCLUIDOS LOS SALARIOS DE LOS MAESTROS Y ADMINISTRADORES ESCOLARES Y OTROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO"

Un texto similar se incluyó en la Medida de Bonos A2 (aprobada en 2022) y en la Medida de Bonos B (aprobada en 2024). Aunque esta cláusula parece prohibir el gasto en salarios de empleados del NVUSD, el distrito se basó en la Opinión 04-110 del Fiscal General, que crea una excepción para los salarios por trabajos relacionados con proyectos financiados con bonos.

Los defensores de las medidas de bonos del NVUSD -incluidos los funcionarios del distrito- han hecho campaña sobre la base de que los fondos de los bonos se utilizan exclusivamente para proyectos de capital, no para salarios administrativos. En la campaña de la Medida B, el Registro de Votantes publicó la "Refutación al argumento contra la Medida B" de los defensores, en la que se afirmaba: "El sí a la B sigue siendo local. Las medidas de responsabilidad mantienen los fondos de la Medida B controlados localmente, solo para las escuelas de Napa. No hay dinero para la administración. Los fondos se destinan a proyectos aprobados por los votantes, con supervisión independiente y auditorías anuales."²² A pesar de estas declaraciones, el Gran Jurado Civil descubrió que un pequeño porcentaje de los fondos de los bonos han

²¹ Resolución 25-17 del Consejo de Administración del NVUSD, 16 de enero de 2025, que se encuentra en <https://simbli.eboardsolutions.com/Meetings/Attachment.aspx?S=36030213&AID=990540&MID=34993>

²² "Refutación al argumento contra la Medida B", en el sitio web de Napa County Elections <https://www.countyofnapa.org/DocumentCenter/View/33464/November-5-2024---Measure-B---Rebuttal-to-the-Argument-Against---Napa-Valley-Unified-PDF> (énfasis añadido).

sido utilizados por el NVUSD para salarios. Los informes anuales y las auditorías del BOC de la Medida H están a disposición del público²³ y fueron revisados en detalle por el Gran Jurado Civil. Como se indica en la Tabla 3, cada año el distrito asignó entre el 0.08% y el 1.15% de los ingresos procedentes de los bonos a salarios y prestaciones.

**TABLA 3:
SALARIOS Y PRESTACIONES DEL NVUSD COMO PORCENTAJE DE LOS
GASTOS TOTALES DE LA MEDIDA H**

Categoría	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Salarios clasificados	\$203,043	\$339,179	\$376,281	\$86,548	\$4,129
Prestaciones clasificadas	\$67,334	\$115,501	\$119,135	\$35,003	\$396
Gastos totales	\$79,154,27	\$65,490,430	\$43,111,051	\$24,304,585	\$6,024,184
% Gastos en sueldos y salarios	0.34%	0.69%	1.15%	0.50%	0.08%

En el momento de redactar este informe, aún no se había publicado la auditoría del año fiscal 2023-24, y el distrito informó de que no se habían cargado salarios a los fondos de bonos de la Medida H durante ese año fiscal ni durante el actual.

El Comité de Supervisión de Bonos de la Medida H preguntó acerca de la práctica de utilizar algunos fondos de bonos para salarios relacionados con proyectos de bonos y fue informado por el personal del distrito de que el abogado de bonos y los auditores han aprobado tales gastos como consistentes con la opinión del Fiscal General.²⁴

El cargo de los salarios de los empleados a la fuente de financiación puede ser una práctica adecuada en la gestión de proyectos en el sector privado. Sin embargo, el Gran Jurado Civil concluyó que, aunque mínimo y posiblemente permisible en circunstancias limitadas, cargar los salarios de los empleados del NVUSD a los fondos de los bonos puede reducir la confianza pública al contradecir las promesas públicas y la cláusula de las boletas de los bonos que dice "no hay fondos para administradores." En su práctica actual, el NVUSD ha dejado de cargar cualquier salario a los fondos de

²³ Las auditorías de la Medida H se encuentran en el sitio del Comité de Supervisión de Bonos de la Medida H del NVUSD en <https://www.nvUSD.org/bond-oversight-committee-measure-h> y directamente en línea en <https://drive.google.com/drive/folders/16yZgrWfo8Nj704CKk6d8pO9T78rmPZu0>.

²⁴ Informe Anual del Comité de Supervisión de Bonos de la Medida H, Año Fiscal 2022-2023. <https://www.nvUSD.org/bond-oversight-committee-measure-h>

bonos, y el Gran Jurado Civil recomienda que siga evitando cargar cualquier salario a los fondos de bonos.

Difusión pública

Los ajustados resultados de las elecciones de bonos de los últimos años sugieren que el NVUSD puede y debe hacer más para informar a los ciudadanos sobre las necesidades fiscales del distrito en general y sobre la financiación de los bonos en particular. La información detallada sobre el gasto en bonos está disponible en Internet, pero puede ser difícil de encontrar en el complejo sitio web del distrito y requiere revisar documentos extensos.

El NVUSD debe distribuir proactivamente información y actualizaciones para informar al público en general sobre cómo se asignan y utilizan los fondos de los bonos. El Gran Jurado Civil señala que el distrito ha contratado recientemente a una consultora de comunicaciones para que le ayude en esta labor.²⁵ El distrito podría publicar informes periódicos, enviar información a los padres y madres a través de los canales de comunicación del distrito, utilizar las redes sociales para la información dirigida al público en general y colocar carteles en los lugares donde se estén realizando obras financiadas con bonos. El NVUSD debe mantener una campaña continua utilizando múltiples medios de comunicación y herramientas de distribución para informar a las partes interesadas y al público en general sobre los detalles y el progreso de los proyectos asociados con las asignaciones de fondos de bonos. La página del Comité de Supervisión del Bono de la Medida A2 informa de los gastos por escuela, actualizados aproximadamente cada dos meses²⁶. Estas actualizaciones periódicas, por escuela y por proyecto, son adecuadas y beneficiosas para todas las partes interesadas. También se anima al distrito a publicar dichos informes periódicos para la recientemente aprobada Medida B.

Participación pública en la elaboración del Plan Maestro de Instalaciones para Proyectos de Capital

El Gran Jurado Civil descubrió que la participación pública en la planificación de las instalaciones es limitada, y que el proceso está dirigido principalmente por el personal del NVUSD y aprobado por el Consejo de Administración del distrito. El distrito desarrolló un Plan Maestro de Instalaciones de Proyectos de Capital a 10 años en 2016, que se ha descrito como un documento vivo actualizado durante ese período basado en los planes de implementación de la Medida H. Será necesario un nuevo Plan Maestro de Instalaciones para actualizar el plan de 2016 y cumplir los requisitos estatales. Normativa 7110 del NVUSD: El Plan Maestro de Instalaciones proporciona una cláusula relevante que dirige este esfuerzo:

²⁵ Punto 2.4, Acuerdo con Q Communications, paquete de la reunión del Consejo de Administración del NVUSD, 16 de enero de 2025.

https://simbli.eboardsolutions.com/SB_Meetings/ViewMeeting.aspx?S=36030213&MID=34993&Tab=Agenda&enIID=gjJx9jDUJbWMCRT0zEIOjA==

²⁶ <https://www.nvusd.org/about/contact/school-planning/measure-a2>

"El plan maestro de instalaciones del distrito se basará en una evaluación de la condición y adecuación de las instalaciones existentes, una proyección de las inscripciones futuras y la alineación de las instalaciones con la visión del distrito para el programa de instrucción.

Para solicitar una amplia participación en el proceso de planificación, la Superintendente o la persona designada pueden establecer un comité asesor de instalaciones formado por personal, padres/madres/tutores y representantes de empresas, gobiernos locales y otras comunidades. La Superintendente o la persona designada se asegurarán de que el público esté informado de la necesidad de construcción y modernización de las instalaciones y de los planes del distrito en materia de instalaciones."²⁷

El distrito no cuenta con un Comité Asesor de Instalaciones tal y como contempla la normativa, pero dado que se requiere un Plan Maestro de Instalaciones nuevo o actualizado para poder optar a los fondos estatales de contrapartida²⁸, se trata de una oportunidad para ampliar la participación pública mediante la creación de dicho comité. El Gran Jurado Civil escuchó testimonios de que los miembros del BOC y otros están preparados, dispuestos y capacitados para participar en el proceso de planificación. Como se señala en nuestra recomendación R6, el Gran Jurado Civil recomienda la plena aplicación de la política de Instalaciones mediante la creación de un Comité Asesor de Instalaciones antes de que se elabore un nuevo Plan Maestro de Instalaciones.

CONSTATAACIONES

El Gran Jurado Civil constata que:

- C1: La financiación mediante bonos es la principal fuente de financiación para hacer frente a las necesidades de capital del Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa.
- C2: El sitio web del NVUSD es complejo de navegar, lo que dificulta la búsqueda de datos e informes financieros sobre bonos.
- C3: El cargo de los salarios de los empleados del NVUSD a los fondos de los bonos, aunque permisible en circunstancias limitadas, puede reducir la confianza pública al contradecir las promesas públicas y la cláusula de las boletas de los bonos que establece que "no hay fondos para los administradores".
- C4: El NVUSD no informa adecuadamente al público en general de que los Comités Ciudadanos de Supervisión de Bonos desempeñan un papel fundamental en el

²⁷Normativa 7110 del NVUSD: El Plan Maestro de Instalaciones se encuentra en el sitio web de Normativas del NVUSD, <https://simbli.eboardsolutions.com/Policy/PolicyListing.aspx?S=36030213>.

²⁸ Código de Educación § 17070.54.

cumplimiento de la Proposición 39 (2000) de California, que exige que los consejos escolares establezcan comités de supervisión independientes y realicen auditorías financieras y de rendimiento anuales hasta que se hayan gastado todos los fondos de los bonos.

- C5: Los Comités Ciudadanos de Supervisión de Bonos del NVUSD carecen de formación exhaustiva e independiente sobre las funciones, el alcance del trabajo, la relación con el personal del distrito escolar y la autoridad de sus miembros.
- C6: La creación y ejecución del Plan Maestro de Instalaciones 2016-2025 del NVUSD solo contó con una participación pública limitada.

RECONOCIMIENTOS

El Gran Jurado Civil del Condado de Napa 2024-25 reconoce a los miembros voluntarios de los Comités de Supervisión de Bonos del NVUSD por su supervisión del gasto de los fondos de bonos de la Medida H y la Medida A2.

RECOMENDACIONES

El Gran Jurado Civil recomienda que:

- R1: El NVUSD debe mantener una campaña continua utilizando múltiples medios de comunicación y herramientas de distribución para informar a las partes interesadas y al público en general sobre los detalles y el progreso de los proyectos asociados con las asignaciones de fondos de bonos, y hacerlo antes del 30 de septiembre de 2025.
- R2: Los resultados estrechos de la elección de la medida del bono sugieren fuertemente que el NVUSD debe establecer la confianza de la comunidad distribuyendo proactivamente la información y actualizaciones para informar al público en general sobre cómo se están asignando y utilizando los fondos de bonos, y hacerlo antes del 30 de septiembre de 2025.
- R3: El NVUSD debe continuar con su práctica actual de abstenerse de utilizar los fondos de los bonos para salarios del distrito, gastos de funcionamiento u otras actividades administrativas.
- R4: El NVUSD debe informar al público en general sobre la función de los comités de supervisión de bonos y alentar activamente a los grupos interesados, especialmente a los miembros de la comunidad, y a los padres y madres de los estudiantes, a participar en dichos comités, a más tardar 90 días después de la publicación de este informe del Gran Jurado Civil del Condado de Napa 2024-2025.

- R5: El NVUSD debe organizar la formación independiente de los Comités Ciudadanos de Supervisión de Bonos, comenzando con el nuevo comité de la Medida B, y hacerlo antes del 30 de septiembre de 2025.
- R6: El NVUSD debe implementar plenamente su actual política de planificación de instalaciones mediante el establecimiento de un Comité Asesor de Instalaciones compuesto por personal, padres/madres/tutores y representantes de empresas, gobiernos locales y otras comunidades, y hacerlo antes de que se cree un nuevo Plan Maestro de Instalaciones y a más tardar el 30 de junio de 2026.

RESPUESTAS REQUERIDAS

De conformidad con la sección 933.05 del Código Penal, el Consejo de Administración del Distrito Escolar Unificado del Valle de Napa *debe* responder a C1-C6 y R1-R6 en un plazo de 90 días a partir de la recepción de este informe.

RESPUESTAS INVITADAS

El Gran Jurado Civil invita, pero no exige, a la Superintendente de Escuelas del Condado de Napa a responder a C1-C6 y R1-R6 en un plazo de 60 días a partir de la recepción de este informe e invita, pero no exige, al Comité de Supervisión de Bonos de la Medida H y al Comité de Supervisión de Bonos de la Medida A2 a responder a C1-C6 y R1-R6 en un plazo de 90 días a partir de la recepción de este informe.